

Grundsätze des irakischen Beamtenrechts im Vergleich mit dem deutschen Beamtenrecht

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Ruhr-Universität Bochum

Vorgelegt von
Jafar Al-Safar
aus Bagdad

1968



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546621_0027

Grundsätze des irakischen Beamtenrechts im Vergleich mit dem deutschen Beamtenrecht

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Ruhr-Universität Bochum

Vorgelegt von
Jafar Al-Safar
aus Bagdad

1968



Dekan:

Professor Dr. Fritz Fabricius

Erstberichterstatter: Professor Dr. Wilhelm Wertenbruch

Zweitberichterstatter: Professor Dr. Ingo von Münch

Tag der mündlichen Prüfung: 11. Juli 1962.

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Literaturverzeichnis	IV
Transkription	X
Abkürzungsverzeichnis	XI
Einleitung	1
Erster Abschnitt : Überblick über die Entwicklung des islamischen <u>Beamtenrechts</u>	5
§ 1 : Die alten islamischen Staats- <u>funktionen (ca. 625 - 1258 n.Chr.)</u>	5
I. Die Regierung	5
1. Der Kalif (ḥalīfa)	5
2. Der Wesir (Minister)	7
3. Der Statthalter (emir oder wāli)	7
4. Al-Kâtib	9
5. Al-Hâgib	10
II. Die Verwaltung	10
1. unter den Omaiaden (661 - 750)	10
2. unter den Abbasiden (750 - 1258)	11
3. Die Polizei	12
III. Die Gerichtsbarkeit	12
1. Der Kadi	13
2. Das oberste Gericht (Nazr Almazâlim)	15
3. Die Markt- und Sittenpolizei (alḥisbah)	17
§ 2 : Entwicklung und Grundordnung des <u>Beamtentums nach altem islami- schem Recht</u>	18
I. Zum Begriff des Beamten	19
II. Näheres zum Dienstverhältnis	22

	<u>Seite</u>
III. Besoldung	24
 Zweiter Abschnitt : Grundzüge des <u>geltenden irakischen Beamtenrechts</u>	 27
§ 3 : Der Beamtenbegriff nach gelten- dem Recht	27
§ 4 : Die Begründung des Beamten- dienstverhältnisses	35
§ 5 : Methoden der Beamtenauswahl und Voraussetzungen der Er- nennung	40
I. Die Beamtenauswahl	40
II. Voraussetzungen der Ernennung	42
§ 6 : Zum Rechtsstatus des irakischen Beamten	45
I. Grundlegende Pflichten und Rechte	45
II. Disziplinarrecht	48
III. Stellung der Beamtin	53
§ 7 : Laufbahnen (Amtsstufen), Anstel- lung und Schulung der Beamten	55
I. Einstufungsvoraussetzungen	55
II. Probezeit und Anstellung	57
III. Beamtenausbildung	59
 Dritter Abschnitt : Einzelheiten des <u>irakischen Beamtenrechts</u>	 59
§ 8 : Dienstbehörden, Dienstvorgesetzte und Vorgesetzte der Beamten	60
§ 9 : Näheres zu den Beamtenpflichten	63
I. Die Grundverpflichtungen	63
II. Einzelne Pflichten	69

	<u>Seite</u>
<u>§ 10 : Beamtenrechte</u>	75
I. Besoldung	76
II. Beförderung	80
III. Urlaub	81
<u>§ 11 : Die Beendigung des Beamten-</u> <u>Dienstverhältnisses</u>	85
I. Entlassung	86
II. Eintritt in den Ruhestand	87
III. Entfernung aus dem Dienst	92
<u>Nachwort</u>	94
Anlagen	95

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

Die Titel der arabischen Literatur sind im Literaturverzeichnis unter größtmöglicher Anlehnung an die deutsche juristische Fachsprache übersetzt worden. Zitiert wird in den Fußnoten nur nach der deutschen Zitierweise.

Arabische Literatur

Zitiert:

Al-Barudie, Mustafa
al-wāḡīz fī al-ḥuḡuḡ al-idārīya
(Grundzüge des Verwaltungs-
rechts) Bd. I, 4.Aufl., Damaskus
1958

Barudie, a.a.O.

Al-Hakim, Abdul-Majed
al-mūḡāz fī ṣarḥ al-qānūn
al-madani al-‘iraqī
(Kurzkommentar zum irakischen
Zivilgesetz) Bd. I, Bagdad 1960

Hakim, a.a.O.

Al-Hanbeli, Abi-Jali
al-aḥkam al-Sultānīya
(Öffentliches Recht)
Kairo 1938

Hanbeli, a.a.O.

Al-Jassim, Hamudie
ṣarḥ qānūn al-‘uqūbāt al-
Baḡdādi (dirāsa muqarāna bain
qawānīn al-‘uqūba-āt)
(Erläuterungen zum irakischen
Strafgesetz - Zugleich eine
rechtsvergleichende Studie)
Bagdad 1963

Jassim, a.a.O.

Al-Māwardi, Abi Al-Hassen
al-aḥkam al-Sultānīya
(Öffentliches Recht), 1.Aufl.,
Kairo 1960

Māwardi, a.a.O.

Zitiert:

- Al-Saedi, Mohammed Saedi, a.a.O.
al-qānūn al-idārī (ḥulāṣa al-
muḥadar-āt)
(Vorlesungssammlung über das
Verwaltungsrecht), Universi-
tät Bagdad 1956
- Al-Samuraie, Kamill Samuraie, a.a.O.
al-qaḍā' al-idārī fi al-ʿIrāq
(Die Verwaltungsgerichtsbar-
keit im Irak), Bagdad 1963
- Al-Scharif, Mahmud Scharif, a.a.O.,
Iṣūl al-qānūn al-idārī VerwR
(Grundzüge des Verwaltungs-
rechts), Bd. I, Bagdad 1956
- Ṣarḥ al-qānūn al-madanī al- Scharif, a.a.O.,
ʿirāqī IZG
(Kommentar zum irakischen
Zivilgesetz), Bd. I,
Bagdad 1955
- Al-Tamauwie, Mohammed Tamauwie, a.a.O.
mabādi' al-qānūn al-idārī
(dirās muqarāna)
(Grundzüge des Verwaltungsrechts
- Eine rechtsvergleichende Un-
tersuchung), 5.Aufl., Kairo 1963
- Government of Iraq
Ministry of Justice - Compilation
of Law and Regulations Government, a.a.O.
Issued between 1st January
1936 and 31st December 1936
Baghdad, Iraq 1939

Zitiert:

- Hassen, Ibrahim Hassen Hassen, a.a.O.
tārīḥ al-islām, al-siyāsī
wa al-dīnī wa al-taqāfī wa al-
iḡtimāī
(Die Geschichte des Islam -
Politik, Religion, Kultur,
Gesellschaft), Bd. I, 3. Aufl.,
Kairo 1953
- Kamill, Mustafa Kamill, a.a.O.,
ṣarḥ al-qānūn al-idārī
(Lehrbuch des Verwaltungs-
rechts), Bagdad 1949
- maḡlis al-ḥidma al-‘amma, ObRat, a.a.O.
al-taqrīr al-sanawī ar-rābi‘
(Oberster Rat für den öffent-
lichen Dienst - Vierjahres-
bericht), Bagdad 1961
- Republic of Iraq Republik, a.a.O.
Ministry of Justice
Compilation of Law and Regu-
lations
Issued between 1st January 1960
and 31st December 1960,
Baghdad, Iraq 1965
- Europäische Literatur
- Ambrosius, L.-Schütz, Erwin- Ambrosius, a.a.O.
Ulland, Carl
Beamtengesetz für das Land
Nordrhein-Westfalen, Kommentar,
3. Aufl., Düsseldorf 1963

Zitiert:

Anschütz, Gerhard

Anschütz, a.a.O.

Die Verfassung des Deutschen
Reiches vom 11. August 1919.
Nachdruck der 14. Aufl., Bad
Homburg v.d.H. 1960

Arnold, T.W.-Basset, R. -

Arnold, a.a.O.

Hartmann, R. und Hautsma, M.Th.,

Enzyklopädie des Islam, Leiden
und Leipzig

Bd. I 1917

Bd. II 1927

Bd. III 1928

Bd. IV 1934

Bochalli, Alfred

Bochalli, a.a.O.

Landesbeamtengesetz von
Nordrhein-Westfalen, Kommentar,
2. Aufl., Köln, Berlin, Bonn,
München 1963

Fischbach, Oskar Georg

Fischbach, a.a.O.

Bundesbeamtengesetz, Kommentar,
Bd. I, 3. Aufl., Köln, Berlin,
Bonn, München 1964

Forsthoff, Ernst

Forsthoff, a.a.O.

Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
1. Bd., Allgemeiner Teil,
8. Aufl., München und Berlin 1961

Hildebrandt, Werner-Demmler,

Hildebrandt, a.a.O.

Herbert, Bachmann, Hans-Georg

Beamtengesetz für das Land
Nordrhein-Westfalen, Kommentar,
Bd. I, Neuwied, Berlin 1963

Zitiert:

- | | |
|---|------------------|
| <u>Jellinek, Walter</u>
Verwaltungsrecht, 3. Aufl.,
Neudruck, Offenburg 1948 | Jellinek, a.a.O. |
| <u>von Kremer, Alfred</u>
Culturgeschichte des Orients
unter den Chalifen, Bd. I,
Wien 1875 | v.Kremer, a.a.O. |
| <u>Laband, Paul</u>
Das Staatsrecht des Deutschen
Reiches, 5. Aufl., Erster Band,
Tübingen 1911 | Laband, a.a.O. |
| <u>Leibholz, G.- Rinck, H.J.</u>
Grundgesetz für die Bundes-
republik Deutschland, Kommen-
tar an Hand der Rechtsprechung
des Bundesverfassungsgerichts
Köln-Marienburg 1966 | Leibholz, a.a.O. |
| <u>Maunz, Theodor</u>
Deutsches Staatsrecht,
15. Aufl., München und
Berlin 1966 | Maunz, a.a.O. |
| <u>Mayer, Otto</u>
Deutsches Verwaltungsrecht,
1. Bd., Nachdruck Berlin 1961 | Mayer, a.a.O. |
| <u>Mez, Adam</u>
Die Renaissance des Islams,
Heidelberg 1922 | Mez, a.a.O. |
| <u>Peters, Hans</u>
Lehrbuch der Verwaltung,
Berlin, Göttingen, Heidel-
berg 1949 | Peters, a.a.O. |

Zitiert:

- | | |
|--|--|
| <u>Plog, Ernst - Wiedow, Alexander</u>
Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Bd. I, Neuwied 1958 | Plog-Wiedow, a.a.O. |
| <u>Tekülve, Ewald</u>
Das Französische Beamtenrecht, Bad Godesberg 1963 | Tekülve, a.a.O. |
| <u>von Turegg, Kurt Egon - Kraus, Erwin,</u>
Lehrbuch des verwaltungsrechts,
4.Aufl., Berlin 1962 | v.Turegg-Kraus, a.a.O. |
| <u>Wensinck, A.J.-Kramers, J.H.</u>
Handwörterbuch des Islam,
Leiden 1941 | Wensinck-Kramers, a.a.O. |
| <u>Wertenbruch, Wilhelm</u>
Recht - Staat - Beamtenethos,
in Zeitschrift für Beamtenrecht 1960, S. 242 ff. | Wertenbruch, in ZfBR
1960, S. . . . |
| <u>Derselbe</u>
Alimentations- oder Lohntheorie im Beamtenrecht ?
in Zeitschrift für Beamtenrecht 1963, S. 200 ff. | Wertenbruch, in ZfBR
1963, S. . . . |
| <u>Wolff, Hans J.</u>
Verwaltungsrecht II, 2.Aufl.,
München und Berlin 1967 | H.J.Wolff, a.a.O. |

Transkription

ث	=	t
ج	=	g
ح	=	h
خ	=	h
د	=	d
ذ	=	z
ش	=	s
ص	=	s
ض	=	d
ط	=	t
ظ	=	z
ع	=	c
غ	=	g
و	=	g
و	=	w
ي	=	y
اَ	=	-a

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBG	Bundesbeamtengesetz i.d.Fassung vom 22.Oktober 1965
Bd.	Band
BLV	Bundeslaufbahnverordnung i.d.Fassung vom 14.April 1965
GaB	Irakisches Gesetz für die ausführende Behörde Nr. 50 vom 4.April 1964
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVP	Irakisches Gesetz für die Verwaltung der Provinzen Nr. 16 vom 25.März 1945
IBG	Irakisches Beamtengesetz Nr. 24 vom 28.Januar 1960
IDG	Irakisches Disziplinalgesetz Nr. 69 vom 9.Mai 1936
IPG	Irakisches Pensionsgesetz Nr. 33 vom 18.April 1966
IPolG	Irakisches Polizeigesetz Nr. 40 vom 12.April 1943
IRG	Irakisches Richtergesetz Nr. 26 vom 28.April 1963
ISTG	Irakisches Strafgesetz vom 21.Novem- ber 1918
ISTPG	Irakisches Gesetz für den Beamtenstel- lenplan Nr. 25 vom 28.Januar 1960
IV	Irakische Verfassung (alte Verfassung) vom 21.März 1925
IrakVerf	Irakische Verfassung (neue Verfassung) vom 19.April 1964
IZG	Irakisches Zivilgesetz Nr. 40 vom 8.September 1951
Kap.	Kapitel
Komm.	Kommentar

LBG-NW	Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.Fassung vom 1.August 1966
LV-NW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18.Juni 1950
PO (IPO)	Irakische Prüfungsordnung für den öffentlichen Dienst Nr. 54 vom 10.Dezember 1957
Rdnr.	Randnummer
SG	Irakisches Säuberungsgesetz Nr. 2 vom 1.August 1958, seit dem 18.Juni 1966 außer Kraft
ZPO	Zivilprozeßordnung vom 30.Januar 1877 i.d.Fassung der Bekanntmachung vom 12.September 1950

Einleitung

Es gibt in der deutschen Fachliteratur eine Reihe vergleichender Darstellungen zum Beamtenrecht anderer Staaten. Vergebens habe ich hier nach einem Buch gesucht, welches das Beamtenrecht meines Heimatlandes Irak, auch nur in wenigen Strichen skizziert, zur Darstellung brächte.

Dabei kann ich mir nicht denken, daß hierzulande gar kein Interesse am Beamtenrecht eines arabischen Staates bestände. Hier wie dort wird viel Althergebrachtes mitgeschleppt und muß nach neuen Formen gesucht werden, wobei von außen her einwirkendes Gedankengut Reformen sicherlich nicht einfacher, sondern schwieriger macht.

Gerade deswegen erscheint es mir jedoch reizvoll, der deutschen Fachwelt das geltende Beamtenrecht meines Landes vorzustellen, das sich aus vielerlei Gründen dem direkten Fachstudium entziehen dürfte. Es sind vor allem sprachliche Gründe, aber auch das Zugrundeliegen einer ganz anderen Tradition und Kulturwelt, welche es vielen deutschen Fachwissenschaftlern verwehren, selbständig in diese Rechtsmaterie einzudringen. Das einfache Übersetzen eines arabischen Fachwortes genügt in aller Regel nicht. Man wird dem deutschen Leser das irakische Beamtenrecht auch nicht so vorstellen dürfen, wie es sich vielfach reichlich verstreut und wenig geordnet - in irakischen Gesetzen vorfindet.

Ich habe daher versucht, die Materie in etwa so zu ordnen und auch sprachlich so darzustellen, wie es der deutsche Jurist gewöhnt ist. Wo es mir erforderlich erschien, habe ich z.B. zum deutschen Fachwort jeweils in einer Klammer das arabische hinzugefügt oder bin - je nach dem Zusammenhang - auch umgekehrt verfahren. Auch auf andere Weise habe ich mich bemüht, Vergleichbares nebeneinanderzustellen und Unvergleichbares als solches hervorzuheben, damit die Konturen des irakischen Beamtenrechts vor der Kulisse des deutschen Beamtenrechts klarer hervortreten. Dabei habe ich - auch auf der Basis

des deutschen Beamtenrechts arbeitend - sicherlich vieles Neue hinzugelernt und bin mir, je weiter meine Arbeit voranschritt, immer mehr der Schwierigkeiten meiner Darstellungsweise bewußt geworden. Immerhin hoffe ich, auch wenn Einiges dem deutschen Leser nicht ganz klar werden sollte und Vieles auch hinter meinen eigenen Erwartungen zurückgeblieben ist, ein wenig zum Verständnis des Beamtenrechts meines Landes beigetragen zu haben.

Mit dieser Hoffnung verbindet sich der Wunsch, die Anregungen, die ich bei meiner Arbeit erhalten habe, einst für die Weiterentwicklung des irakischen Beamtenrechts nutzbar machen zu können. Das Recht meines Landes ist - aus der Geschichte des Iraks erklärlich - auch vom europäischen Rechtsdenken beeinflusst. Dabei hat das deutsche Recht bisher kaum eine Rolle gespielt. So findet sich - soweit ersichtlich - in der gesamten irakischen Fachliteratur zum Beamtenrecht keine Ausführung zum deutschen Beamtenrecht. Auch das könnte anders werden. -

Die Bearbeitung meines Themas habe ich in drei groÙe Abschnitte untergliedert:

Der erste Abschnitt enthält einen geschichtlichen Abriss des islamischen Beamtentums. Ich halte es für notwendig, in diesem Abschnitt auch einen Überblick über die "Staatsfunktionen" dieser Zeit zu geben, weil wegen der engen Verbundenheit des Beamten mit seinem Dienstherrn, dem Staat, manche Eigentümlichkeiten der beamtenrechtlichen Regelungen nur vom Aufbau des Staates her erklärbar sind. Sicherlich ist eine Aufgliederung in "Staatsfunktionen" (Gewalten) für das islamische Recht, insbesondere das jener Zeit, nicht typisch. Aber so läßt sich dem deutschen Leser vielleicht eher der Überblick vermitteln.

Zu erinnern ist - einführend - auch an folgendes: Im Jahre 637 n.Chr. wurde der Irak Teil des islamischen Reiches und von Kalifen bis zum Jahre 1258 n.Chr. regiert. In dieser Zeit kamen die von mir nachfolgend be-

schriebenen Grundsätze auf. Nach der Herrschaft der Kalifen war der Irak Streitobjekt zwischen Persern und Türken, bis es im 16. Jahrhundert den Türken gelang, das Land in das osmanische Reich einzugliedern. Ihre Herrschaft endete während des ersten Weltkrieges. In dieser Epoche waren die Verwaltungsstellen zumeist von türkischen Beamten besetzt.

In der irakischen Literatur finden sich kaum Ausführungen über das Beamtenrecht während der Zeit des osmanischen Reiches.

Der zweite und dritte Abschnitt meiner Arbeit enthalten Darlegungen und Erläuterungen zum geltenden Beamtenrecht. Dabei wird hin und wieder auch auf inzwischen aufgehobenes Recht verwiesen werden, um die Entwicklung seit dem Ende des ersten Weltkrieges aufzuzeigen. Während des ersten Weltkrieges wurde der Irak bekanntlich von England besetzt¹⁾. Viele englische Beamte und Angestellte waren seitdem in der Verwaltung tätig. Gesetze, Verordnungen und Anweisungen wurden von den Engländern erlassen. Nach der Erreichung der Unabhängigkeit des Irak im Jahre 1930 (Ende des englischen Mandats) wurden verschiedene Gesetze und Nebengesetze für die Beamten erlassen, die zeigen, daß teilweise Bestimmungen der von den Engländern erlassenen Gesetze übernommen worden sind. Englische Ratgeber halfen auf Wunsch der irakischen Regierung bei der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe noch mit. Zur Zeit gilt das Irakische Beamtengesetz (IBG) Nr. 24 vom 26. Januar 1960 im Irak. Ferner seien hier die wichtigsten Nebengesetze angeführt, so z.B. das Irakische Disziplingesetz (IDG) Nr. 69 vom 9. Mai 1936 und das Irakische Pensionsgesetz (IPG) Nr. 33 vom 18. April 1966.

Im zweiten Abschnitt habe ich versucht, die Grundlagen des geltenden Beamtenrechts im Irak darzulegen.

1) Von 1921 bis 1930 war der Irak englisches Mandatsgebiet. Am 3. Oktober 1930 beschloß der Völkerbund, das englische Mandat im Irak zu beenden und den Irak in den Völkerbund aufzunehmen. Bereits am 24. März 1924 war ein erstes Parlament zur ersten Sitzung zusammengetreten und hatte am 21. März 1925 eine Verfassung erlassen, in dem der Irak zur Monarchie erklärt wurde.

Hier finden sich - ab § 4 der Arbeit - bereits einige Vergleiche mit dem deutschen Beamtenrecht. Allerdings geht es mir in diesem Abschnitt noch hauptsächlich darum, dem deutschen Leser ein erstes Wissen um die Grundzüge des irakischen Beamtenrechts zu vermitteln. Dieses Beamtenrecht ist nicht nur von englischer Seite, sondern auch durch französische Auffassungen stark beeinflusst. Viele irakische Wissenschaftler haben in Frankreich studiert. Sie brachten die französischen Lehren über das Staatsbeamtentum in den Irak mit und wirkten auf Entwürfe neuer Gesetze, auf Entscheidungen und Anweisungen ein.

Im dritten und letzten Abschnitt der Arbeit habe ich einige Rechtsfiguren des irakischen Beamtenrechts besonders hervorgehoben und in Einzelheiten dargestellt. Hier erfolgen auch Vergleiche mit dem Beamtenrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei wurden allerdings nur das Bundesbeamtengesetz (BBG) und das Landesbeamtengesetz von Nordrhein-Westfalen (LBG-NW) zum Vergleich herangezogen. Dieser Abschnitt enthält gleichzeitig einen Überblick über die Struktur der irakischen Verwaltung.

Erster Abschnitt: Überblick über die Entwicklung des islamischen Beamtenrechts

§ 1 : Die alten islamischen Staatsfunktionen
(ca. 625 bis 1258 n.Chr.)

Das Beamtentum wird immer in engem Zusammenhang mit der Entwicklung des jeweiligen Staates stehen. Ein Wechsel des Regimes brachte im islamischen Staat meistens die Schaffung neuer Ämter und Stellen für die Beamten und die Erhöhung der Besoldung mit sich. Aus diesen Gründen ist es meiner Meinung nach wichtig, zunächst einen Überblick über die Organisation des islamischen Staates, insbesondere über seine Funktionen (Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung) zu geben.

Die Gründung des islamischen Staates fällt in das erste Viertel des 7. Jahrhunderts n.Chr. und steht im Zusammenhang mit dem Auftreten des Propheten und Religionsstifters Mohammed. Er wird auch als Begründer des islamischen Staates angesehen. Die Entwicklung dieses neuen Staates förderten die Kalifen, die nach Mohammed bis zum Jahre 1258 regierten. Danach wurde der islamische Staat geteilt; es gelang den Türken, die ebenfalls Mohammedaner waren, verschiedene Gebiete zu besetzen. So war z.B. der Irak von 1534 bis zum ersten Weltkrieg von den Türken besetzt.

I. Die Regierung

1. An der Spitze der Regierung steht in dieser Zeit der Kalif. Er gilt als Nachfolger des Propheten in der Leitung der Gemeinde. Kalif bedeutet auch rechtmäßiger Nachfolger zur Verteidigung des Weltlichen und Geistlichen sowie Planer der Innen- und Außenpolitik. Die Voraussetzungen für die Ernennung zum Kalifen waren Unbescholtenheit, Gesundheit und Kenntnis des islamischen Rechts. Er mußte geistig fähig sein, die Geschicke des Volkes zu leiten. Auch Mut und Kühnheit wurden von ihm verlangt. Darüber hinaus mußte er aus der Familie Qurais (der Sippe Mohammeds) stammen.

Das Herrschaftsverhältnis zwischen Volk und Kalif wurde durch einen Vertrag begründet (ʿaqd). Wurde der Kalif vom Volke - durch Wahl - nominiert, so bedurfte der Vertragsschluß der Annahme durch den Kalifen und der Bestätigung durch das Volk. Häufig wurde der Kalif aber auch durch seinen Vorgänger designiert. In einigen Fällen bezeichnete der noch lebende Kalif auch eine Reihe von Nachfolgern (so z.B. der Kalif ḥārūn Al-Raschid, der bestimmte, daß ihm seine drei Söhne in der Herrschaft folgen sollten).

Die Schīten - eine islamische Sekte, die Alī¹⁾ und seine Familie als rechtmäßige Nachfolger des Propheten Mohammed betrachtet, - haben den Kalifen als "Führer der Gläubigen" bezeichnet (amīr-al-mumīnīn). Der Kalif hat dennoch mehrere Aufgaben, die tief im islamischen Recht wurzeln. Er muß die Religion verteidigen, das oberste Richteramt ausüben, für Sicherheit sorgen, das mohammedanische Gebiet und seine Grenzen verteidigen und die Ausdehnung des islamischen Glaubens fördern. Jede Unterwerfung unter von Nichtgläubigen festgesetzte Bedingungen muß er verweigern. Nach islamischem Recht muß er auch Steuern und sonstige Abgaben einziehen und dafür Sorge tragen, daß aus der Staatskasse die Jahresgehälter für Soldaten, Beamte usw. gezahlt werden. Er soll intelligente und fachlich geeignete Personen zu Räten der Verwaltung ernennen und beaufsichtigen²⁾. Das Volk hat dem Kalifen zu gehorchen und ihn zu unterstützen.

Im folgenden werden unter dem Stichwort "Regierung" die engsten Gehilfen des Kalifen genannt, die entweder der Zentralregierung angehörten oder die Spitze ihres Verwaltungsbezirks bilden. Hier ist zunächst zu nennen:

1) Alī war der Schwiegersohn Mohammeds und Vetter des Propheten; er war der vierte Kalif nach Mohammed (von 656 bis 661 n.Chr.). Mehr über die Sekten des Islam vgl. bei Arnold, a.a.O., S.200, Bd. I.

2) Vgl. Māwardī, a.a.O., S.15 u.16; vgl. auch Hanbelī, a.a.O., S. 2 bis 12.

2. der Wesir (Minister), der unter dem Kalifen in der Regierungszentrale steht. Sein Amt ist wahrscheinlich persischen Ursprungs. Unter den Abbasiden (750 - 1258) tauchen die ersten Wesire auf¹⁾. Zur Zeit der Omaiaden (661 - 750) kannte man dieses Amt noch nicht²⁾.

Die arabischen Juristen unterscheiden zwei Arten von Wesiren:

- a) Die erste Art ist die des unbeschränkten Wesirs (wesir tafwīd). Später wird für ihn die Bezeichnung Großwesir üblich. Er übt faktisch die volle Herrscher-gewalt selbständig aus und ist nur dem Kalifen verantwortlich. Er darf aber weder den Nachfolger des Kalifen ernennen, noch die vom Kalifen ernannten Beamten absetzen.
- b) Der beschränkte Wesir (wesir tanfīd) hat als erster Gehilfe des Kalifen lediglich dessen Befehle auszuführen und darf z.B. nicht die Statthalter der einzelnen Landesgebiete ernennen, die Verwaltung selbständig kontrollieren oder die Rechtspflege ausüben (almazālim). Er hat auch nicht - wie der Großwesir - das Recht, einen eigenen Stellvertreter zu ernennen.

3. Stellvertreter des Kalifen in seiner Provinz ist der Statthalter (emīr oder wālī). Er hat ein politisches Amt inne und ist zugleich örtlicher Befehlshaber der Armee. Als Vorbeter (imām) übt er auch religiöse Funktionen aus.

Ebenso wie es Wesire mit beschränkten und unbeschränkten Befugnissen gab, kannte man in Zeiten einer wechselnd gefestigten Zentralgewalt auch Statthalter mit beschränkten und solche mit unbeschränkten Vollmachten. Letztere hatten folgende Aufgaben:

- a) Ihnen oblag in selbständiger Amtsausübung die Militärverwaltung ihres Bezirks;

1) Abbasiden: Dynastie der Kalifen von Bagdad (750 bis 1258 n.Chr.).

2) Omaiaden: die erste Kalifendynastie, regierten (661 bis 750 n.Chr.) von Syrien aus über das islamische Reich.

- b) sie ernannten eigene Finanzbeamte und verwalteten die Steuern;
- c) sie ernannten die Richter oder übten selbst das Richteramt aus;
- d) sie hatten Kriege gegen die Feinde selbständig vorzubereiten und später die Kriegsbeute zu verteilen;
- e) sie übten die Polizeigewalt aus;
- f) sie schützten die Religion;
- g) sie leiteten die Gottesdienste und predigten selbst;
- h) jedes Jahr mußten sie die Pilgerkarawane nach Mekka führen.

Die Befugnisse des beschränkten Statthalters sind ebenfalls fest umrissen. Er verfügt nur nach Weisung der Zentralregierung über die Verwaltung seines Bezirks und darf auch nicht richterliche Tätigkeit ausüben oder Steuern und sonstige Abgaben erheben.

Auch die Herrschaftsbeziehungen zwischen Kalif und Statthalter wurden durch einen Vertrag (ʿāqd) begründet. Der Statthalter wurde entweder von dem Kalifen selbst oder durch dessen Wesir ernannt. Wurde der Statthalter vom Kalifen ernannt, konnte er selbstverständlich jederzeit auch von ihm wieder abgesetzt werden. Wurde er vom Wesir mit Zustimmung des Kalifen ernannt, so konnte ihn ebenfalls nur der Kalif absetzen. Wurde der Wesir, der den Statthalter ernannt hatte, seinerseits vom Kalifen seines Amtes enthoben, so verblieb der Statthalter im Amt¹⁾.

Wurde der Statthalter dagegen vom Wesir ernannt, ohne daß der Kalif um Erlaubnis gefragt worden war, so war in diesem Fall der Statthalter örtlicher Stellvertreter des Wesir und konnte jederzeit vom Wesir, ohne daß der Kalif gefragt werden mußte, abgesetzt werden. Falls sich aus dem Ernennungsvertrag zum Statthalter nicht ergab, daß die Ernennung mit Zustimmung des Kalifen erfolgt war, galt der Statthalter lediglich als Stellvertreter des Wesir. Wurde der Wesir vom Kalifen seines Amtes enthoben, so verlor automatisch auch der Emir sein Amt.

1) Vgl. Māwardi, a.a.O., S.30 u.31.

4. Al-Kâtib ist die Bezeichnung für den Ersten Sekretär oder Schreiber des Kalifen¹⁾. Wegen der großen Bedeutung dieses Amtes wurden in aller Regel nur Verwandte oder Freunde des Kalifen in diese Stelle berufen.

Zu Beginn des Islam (zur Zeit der ersten vier Kalifen Abū-bekr, 'Umar, 'Uṭmān und Alī²⁾) standen dem Kâtib im wesentlichen diejenigen Amtsbefugnisse zu, die später der Wesir wahrnahm. Erst unter dem Kalifen Abu-Abbas (750 - 754) wurde die Amtsbezeichnung Wesir eingeführt. Später unterschied man mehrere Arten des "Kâtib". Der Kâtib-al-qâdi war der Gerichtsschreiber, der Kâtib-al-sirr der Geheimschreiber, der Kâtib-al-šurta ist dem heutigen Polizeipräsidenten vergleichbar. Der Kâtib-al-insā³⁾ hatte erste Entwürfe amtlicher Urkunden zu fertigen; für Armee und Armeeverwaltung war der Kâtib-al-ğaiš zuständig.

Diese Sekretäre und ihre engsten Mitarbeiter bildeten den "Dīwān".

Der Dīwān ist etwa mit dem heutigen Staatsministerium zu vergleichen. Die Institution und ihr Name sind persischen Ursprungs. Der Begriff bezeichnete zuerst die Rechnungsbücher des Staatshaushaltes. In der ersten Zeit wurden sie in griechisch und persisch geschrieben, jedoch bereits unter den Omaiaden (661 - 750) ins Arabische übersetzt und seitdem in dieser Sprache weitergeführt. Der Kalif 'Umar³⁾ war der erste, der sich in Arabien der Institution des Dīwān bediente. In der Zeit der letzten Omaiaden und der Abbasiden (750 - 1258) ist der Dīwān bereits ein wichtiges Staatsorgan, das sowohl politische als auch Verwaltungsaufgaben wahrnahm. Später wird der einheitliche Dīwān aufgegliedert, und es werden - infolge zunehmender Spezialisierung mehrere "Dīwāne" (Ressorts) geschaffen, an deren Spitze jeweils

- 1) Wahrscheinlich ist das Wort von "Kitāb" abgeleitet. Kitāb bedeutet Schreibbuch und hängt zusammen mit der Verbform "kataba" (er schrieb).
- 2) Al-rašidwān bezeichnet am diese vier Kalifen - d.h. die "rechtgeleiteten Kalifen" - sie waren die Genossen des Propheten und regierten von 632-661 n.Chr.
- 3) Er regierte von 634 - 644 n.Chr.

ein Kâtib steht.

5. Als erster Beamter am Hofe des Kalifen kann der Al-Hâgib angesehen werden. Er vermittelt insbesondere die Audienzen beim Herrscher. In den islamischen Westreichen (z.B. Córdoba) ist jeweils ein Al-Hâgib Repräsentant des Kalifen. In den Ostreichen (Mesopotamien, Syrien und Ägypten) hatte der Al-Hâgib eine dem früheren Kammerherrn ähnliche Hofstellung. Selbst wenn er dem Kalifen als Heerführer diente, wurde er weiterhin mit dem Titel "Al-Hâgib" bezeichnet¹⁾.

II. Die Verwaltung

1. Mit dem Ende des Kalifats der Genossen des Propheten (Abū-bekr, 'Umar, 'Utmān und Alī) beginnt im Arabischen Reich die Dynastie der Omaiaden (661 - 750). Ihr Begründer ist Mu'âwiya, ehemals Statthalter in Syrien, der den Kalifen Alī bekämpft hat. Nach der Ermordung Alīs machte er sich selbst zum Kalifen und residierte in Damaskus. Er erklärte das Kalifat für erblich.

Mu'âwiya ging als Administrator auf der schon von 'Utmān beschrittenen Bahn weiter und suchte die Finanzverwaltung von der übrigen Verwaltung zu trennen. So ernannte er einen Statthalter über Kufa für die politische Administration, das Kriegswesen und die religiöse Anleitung; aber ein anderer, vom Statthalter unabhängiger Beamter hatte selbständig die Erhebung der Steuern, besonders der Grundsteuer zu **besorgen**, von der er auch den Namen bezog (sahib al-charâg)²⁾, d.h. "Steuereinknehmer". Mu'âwiya hat ferner eine neue Staatskanzlei geschaffen, die man Staatssiegelamt nannte (dîwân al-châtâm). Dort wurden Erlasse des Kalifen kopiert und die Originale gesiegelt. Außerdem regelte Mu'âwiya das Postwesen. Generell ist zu sagen, daß die Verwaltung zur Zeit der Omaiaden noch recht einfach strukturiert war und betrieben wurde.

1) Vgl. Arnold, a.a.O., Bd. II, S. 218.

2) Vgl. v.Kremer, a.a.O., S 161.

Als zentrales, kollegiales Regierungsorgan gab es zu dieser Zeit den bereits erwähnten Dîwân mit folgenden Verwaltungs-Ressorts:

- a) dîwân al-charâg (das heutige Finanzministerium),
- b) dîwân al-châtam (das Staatssiegelamt),
- c) dîwân al-rasâil (das Korrespondenzamt),
- d) dîwân al-mostaghillat (das Staatsrentamt), der die Aufgabe hatte, die öffentlichen Grundstücke zu bezeichnen und Listen darüber zu führen.

2. Unter den Verwaltungseinrichtungen der Abbasiden (750 - 1258) ragt der Dîwân heraus, der von den Abbasiden besser organisiert worden ist. Neben den zentralen Fach-Ressorts erhält nunmehr jede Provinz im Dîwân (Bagdad) ihr eigenes Ministerium, das ihre Angelegenheiten bearbeitete. Es bestand aus zwei Abteilungen¹⁾:

- a) dem Hauptamt (asl), das sich mit der Steuerpolitik und -verwaltung beschäftigte, z.B. mit der Festlegung der Steuersätze und der Abführung der Steuern an die Staatskasse²⁾,
- b) dem Finanzamt (zimâm), das über die Steuereinzahlung wachte.

Während der Abbasiden-Zeit bleibt jedoch der Dîwân al-charâg als oberstes zentrales Steueramt bestehen, ebenso die Kanzlei, die, unter den Omaiaden "dîwân al-châtam" (Staatssiegelamt), jetzt aber "dîwân al-tauâfî" genannt, wichtigste Behörde bleibt.

An der Spitze der Regierung stand nunmehr - unter dem Kalifen - der Wesir (Minister), der zur Zeit der Abbasiden eine bedeutende Rolle in Politik und Verwaltung gespielt hat.

Präsident des Dîwân war jedoch der Sâhib al-dîwân, der ein eigenes Büro zur Leitung des gesamten "Dîwân" unterhielt.

1) Vgl. Mez, a.a.O., S.68.

2) Vgl. Qodamah Ibn Jafar, Kitab al-charâg (Steuerbuch), Handschriftensammlung, Paris, Arabe Nr.5907, fol.10 - nach Mez, a.a.O., S.68.

Die obersten Fachressorts in der Zeit der Abbasi-
den waren:

- a) das Finanzministerium (dîwân al-chârâg),
- b) die Kanzlei für Buchhaltung (dîwân al-zimam),
- c) das Kriegsministerium (dîwân al-ğaiš),
- d) das Kabinett des Kalifen (dîwân al-tauğî),
- e) das Siegelamt (dîwân al-châtam),
- f) das Ausgabenamt (dîwân al-nafqât),
- g) das Amt des Siegelbrechers (dîwân al-fadd), in dem die amtliche Korrespondenz des Kalifen geöffnet wurde,
- h) das Korrespondenzamt (dîwân al-rašail),
- i) die Staatsbank (dîwân al-ğahbedeh),
- j) das Wohltatenamt (dîwân al-birr wel-Sadaqah) und
- k) das Amt für Postwesen (dîwân al-barîd).

Seit der Reichsgründung war die Post eine hoheitliche Aufgabe. Der oberste Postmeister, der ein wichtiger Beamter des Kalifenhofes war, hieß Šahib al-barîd, d.h. Auge und Ohr des Kalifen; mit seiner Hilfe konnte sich der Kalif über alle Vorkommnisse in seinem Reich unterrichten.

3. Nachdem bereits der zweite Kalif 'Umar die Einrichtungen der "Nachtwache" begründet hatte, ordnete der vierte Kalif Alī das Polizeiwesen neu. Die Polizei war nunmehr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung^{x)} und zunächst mit der Gerichtsbarkeit vereinigt. Erst viel später wurden diese Bereiche getrennt.

III. Die Gerichtsbarkeit

Der islamische Staat gründet sich auf die neue Religion, die Gerechtigkeit für alle Menschen fordert. Aus diesem Grunde spielt die Gerichtsbarkeit von Anfang an eine bedeutende Rolle. Als Organe der Gerichtsbarkeit treten in erster Linie der Kadi, weiterhin das oberste Gericht (Nazr almazâlim) und die Markt- und Sittenpolizei (alğisbah) auf.

x) Verantwortlich

1. An eine funktionelle Trennung der richterlichen Gewalt von der Regierungsgewalt dachte bis in die neueste Zeit der Islam ebensowenig wie das christliche Europa¹⁾. Der Kadi beschäftigte sich mit Streitigkeiten aus dem Bereich der Religion, deren umfassender Einfluß den Gedanken an profane Rechtsstreitigkeiten anfänglich sehr in den Hintergrund drängte. Ursprünglich waren der Prophet, der Kalif und seine Statthalter als oberste Richter über die Gläubigen gesetzt; erst als ihr Aufgabenbereich immer größer wurde, schuf man das Amt des Kadi. Sein Amt übte er in öffentlichen Sitzungen in der Moschee oder in seinem Hause aus.

Kadi konnte nur werden, wer die folgenden persönlichen Voraussetzungen erfüllte²⁾:

- a) Er mußte männlichen Geschlechts und volljährig (18 Jahre alt) sein.
- b) Er durfte weder taub noch blind sein.
- c) Er mußte frei sein. Sklaven waren vom Richteramt ausgeschlossen.
- d) Er mußte Moslem sein, und an seiner moralischen Integrität durfte kein Zweifel bestehen.
- e) Seine geistige Veranlagung mußte ihn zum Richteramt befähigen.
- f) Er mußte das islamische (kanonische) Recht beherrschen.

Jeder örtliche Richter wurde entweder direkt vom Kalifen oder durch den Wesir oder Statthalter auf Grund einer Ermächtigung des Kalifen ernannt. Die Ernennung erfolgte schriftlich oder mündlich. Um Unklarheiten zu vermeiden, mußten z.B. der Ort der Amtstätigkeit genau bezeichnet und der Umfang der Befugnisse, die sowohl uneingeschränkt als auch eingeschränkt sein konnten, publiziert werden.

1) Vgl. Mez, a.a.O., S.206.

2) Diese Voraussetzungen sind von den Rechtsgelehrten als einzuhaltende (gewohnheitsrechtliche) Regeln festgehalten. Vgl. z.B. Māwardi, a.a.O., S.65 u.66; Hanbeli, a.a.O., S.70.

Zu den Tätigkeiten der Richter gehörte es:

- a) Straftaten zu verfolgen und zu ahnden;
- b) (Zivile) Streitigkeiten durch unparteiisches Urteil oder durch Vergleich zu beenden;
- c) Vormundschaften anzuordnen für solche Personen, die von der freien Verwaltung ihres Vermögens ausgeschlossen waren, also Geisteskranke, Unmündige und unter Kuratel Gestellte¹⁾;
- d) Stiftungen zu verwalten, Testamente so zu vollstrecken, wie das Gesetz es vorschrieb. Der Richter sorgte auch für Waisenmädchen, die nicht unter Vormundschaft standen, um sie mit "braven Männern" zu verheiraten;
- e) Er hatte auch baupolizeiliche Überwachungsaufgaben wahrzunehmen;
- f) Schließlich beaufsichtigte er die ihm unterstellten Beamten (Unterrichter, Sekretäre und Notare).

Bei seiner Amtsausübung war der Kadi an die Gesetze, aber auch strikt an seinen Auftrag gebunden. V. Kremer stellt für den Fall der beschränkten Befugnisse folgendes fest²⁾: Der Kadi "übt innerhalb der Grenzen des erhaltenen Mandates seine Befugnisse aus: ist er also nur zur Entscheidung jener Prozesse berufen, wo der Beweis durch das Eingeständnis hergestellt wird, oder von Streitigkeiten über Schulden, nicht aber für eherechtliche Angelegenheiten, so ist er nicht berechtigt, Angelegenheiten anderer Art zu entscheiden".

Der Kadi mußte unverzüglich in einer Sache entscheiden. Geschenke durfte er von den Prozeßparteien nicht annehmen. Waren seine Eltern oder Kinder an dem Verfahren beteiligt, so durfte er den Prozeß nicht führen. Starb der Kalif, der Wesir oder Statthalter, der ihn ernannt hatte, so behielt der Kadi sein Amt. Starb hingegen der Kadi, so verloren die ihm unterstellten Beamten ihre Ämter.

1) Vgl. v. Kremer, a.a.O., S.417; vgl. auch Mâwardi, a.a.O., S.70.

2) a.a.O., S.418; vgl. auch Mâwardi, a.a.O., S.72.

Die Beamten des Kadi von Bagdad waren um das Jahr 912 n.Chr. folgende:

- a) der Gerichtsschreiber (kâtib);
- b) der Gerichtsdiener (hâgib);
- c) der an der Tür entscheidende Bagatellrichter;
- d) der Verwalter des Gerichtsgebäudes und die Polizisten¹⁾.

2. Während der Kadi sich mit Streitigkeiten aus dem Bereich der Religion beschäftigte, gab es im islamischen Staat seit seiner Gründung für die profane Rechtspflege ein oberstes Gericht (nazr almâzalim). Der Vorsitzende dieses Gerichts war entweder der Kalif selbst oder ein von ihm zur Entscheidung Bevollmächtigter. Weiterhin setzte sich dieses Obergericht zusammen aus:

- a) Gerichtsdienern, die die Parteien aufzurufen und für Ordnung im Gerichtssaal zu sorgen hatten;
- b) Richtern und Beamten, die den Vorsitzenden in Fragen der Beweisführung und bei den Verhandlungen zu beraten hatten;
- c) Rechtsgelehrten, die schwierige Rechtsfragen zu lösen hatten;
- d) Gerichtsschreibern, die das Protokoll führten;
- e) Zeugnisfähigen (šâhid). Bei ihnen handelt es sich um eine sehr merkwürdige Einrichtung der Rechtsprechung. Nachdem vielfach falsches Zeugnis abgelegt worden war, stellte man - zunächst insgeheim - eine Liste ständiger Zeugnisfähiger auf. Es handelte sich um Vertrauenspersonen (anfänglich: Leumundszeugen), die als Helfer bei gerichtlichen Entscheidungen und Verfügungen auftraten. Im 10.Jahrhundert wurden sie Beamte im Obergericht²⁾.

Die Kompetenzen des Kadi-Gerichtes und die des obersten Gerichts waren nie genau voneinander abgegrenzt. Einer der Hauptunterschiede bestand darin, daß

1) Anhang zum Al-Kindi.Ed.Guest, S.574, nach Mez, a.a.O., S. 217 und 218.

2) Vgl. Mez, a.a.O., S.219.

das oberste Gericht mehr Macht zur Durchsetzung der Gerichtsentscheidungen hatte und daher auch gegen Personen höheren Ranges, wie Prinzen, Statthalter oder hohe Beamte vorgehen, deren Rechtsstreitigkeiten entscheiden und die Entscheidungen auch vollziehen konnte.

Ferner unterschied sich der Verhandlungsablauf bei dem Obergericht von dem des Kadi-Gerichtes insoweit, als der Richter am Obergericht noch vor Anhörung der Parteien nach Art einer Offizialmaxime, d.h. unabhängig von der Benennung durch die Parteien, bestimmte Zeugen zu den Streitfragen vernehmen durfte. Der Kadi hatte dagegen in aller Regel zunächst den Kläger zu hören und durfte nur die von diesem angebotenen Beweise erheben, denn der Beweis oblag allein dem Kläger.

Im einzelnen hatte das Obergericht folgende Befugnisse:

- a) Kontrolle von generellen Maßnahmen der Behörden;
- b) Aufsicht darüber, daß die Steuerregeln von den Finanzbeamten richtig angewandt wurden;
- c) Überprüfung der Auszahlung der Gehälter an die Soldaten;
- d) Beaufsichtigung der Stiftungen (Waqf);
- e) Überwachung der Beamten der Sitten- und Ordnungspolizei;
- f) Entscheidung in Angelegenheiten, die ^{von/}dem Kadi oder den Beamten der Sittenpolizei nicht entschieden und an das Obergericht abgegeben wurden, weil sie keine Macht zur Durchsetzung ihrer Entscheidung hatten. Das oberste Gericht war jedoch keine dem Kadi übergeordnete richterliche Instanz.
- g) Überwachung der Einhaltung von Festtagen, Feiertagsgottesdiensten, Wallfahrten und ihre Planung, Durchführung und Beaufsichtigung der Religionskriege.

Bei der Entscheidung von Streitfragen hatte auch das Obergericht die gesetzlichen Regelungen genau zu beachten.

Seit der Omaiaden-Zeit wurde im Voraus ein bestimmter Wochentag als Sitzungstag des obersten Gerichts festgelegt. Die früheren Kalifen hatten sich nicht auf einen festen Termin festgelegt, sondern jeweils zu ihnen günstigen Terminen Sitzungen abgehalten. Unter dem Abbassiden-Kalifen Al-Mamûn (813 - 833 n.Chr.) wurde es Brauch, an jedem Sonntag Gericht abzuhalten.

3. In den alten islamischen Rechtsbüchern wird besonders das Amt für Markt- und Sittenpolizei (alhisbah)¹⁾ genannt. Der Chef (= Inspektor) dieses Amtes hieß mohtasib. Er war Beamter. Neben seinen Verwaltungsaufgaben hatte er auch einige richterliche Funktionen wahrzunehmen, die sich teilweise mit dem Kompetenzbereich des Kadi überschneiden. Jedoch durfte er nur in den Fällen entscheiden, in denen die Sach- und Rechtslage nicht zweifelhaft war, und zwar z.B. bei Handelsgeschäften, insbesondere bei Streitigkeiten wegen falscher Maße und Gewichte, betrügerischer Verkäufe und Nichtzahlung von Schulden. In diesen Fällen durfte er außerdem Strafen verhängen. Darüber hinaus hatte er dafür zu sorgen, daß Gebäude nicht zu weit in die Straße hineingebaut wurden, und daß Balkone, Kanäle und Latrinen den Verkehr nicht behinderten. Ferner hatte er die Kontrolle über die Friedhöfe, die Trinkwasserversorgung, die Frachtschiffe, den Aufbau der Moscheen und die Einhaltung der Sittenregeln²⁾. Schließlich hatte er darüber zu wachen, daß in seinem Kompetenzbereich die Vorschriften des kanonischen Rechts (sharîa)³⁾ befolgt wurden.

-
- 1) Sprachlich bedeutet das:Staatsverrechnung oder Rechnungskammer.
- 2) Die islamischen Rechtsgelehrten haben sich eingehend mit diesen Amtspflichten beschäftigt:vgl.z.B. Mâwardî, a.a.O., S.241-254; Hanbelî, a.a.O., S.268-292.
- 3) Sharîa (Scheriat, Scherî'a) steht im Gegensatz zum Gewohnheitsrecht und zur Sitte, aber auch zum profanen Recht. Sie umfaßt auf der Grundlage des Korans das gesamte religiöse, politische, rechtliche und soziale Leben des Mohammedaners.Vgl.hierzu im einzelnen Wensinck-Kramers, a.a.O., S.344; Arnold, a.a.O., Bd. IV, S. 344.

§ 2 : Entwicklung und Grundordnung des Beamtentums nach
altem islamischem Recht

Die Struktur des Beamtentums war zur Zeit der Gründung des islamischen Staates (also seit dem 7. Jahrhundert) ebenso wie die der Verwaltung äußerst einfach. Das änderte sich bei der Vergrößerung des Reiches, als man in den eroberten Gebieten die Verwaltung der Perser und Römer kennen lernte.

Zunächst bemühte man sich in kluger Weise, in den eroberten Gebieten die alten Ämter unverändert zu lassen und sie für die eigene (arabische) Verwaltung nutzbar zu machen. Hinzu traten jedoch neue, auf der islamischen Religion basierende Organ- und Amtsstellen, wie z.B. der Kadi. Zur Regierungszeit der Omaiaden-Kalifen wurden dann - im Irak - zunehmend die persischen durch arabische Beamte ersetzt. Es bestand jedoch anfänglich ein Mangel an arabischen Fachkräften, die man in den eroberten Gebieten hätte einsetzen können, weswegen immer wieder auch auf die eingesessene Beamtenschaft zurückgegriffen werden mußte. Die Kalifen und Statthalter haben während der Omaiadenzeit intensiv versucht, eine hinreichende Anzahl arabischer Beamter auszubilden, um ihnen die obersten Ämter zu übertragen. So wurde langsam die arabische Sprache zur Amtssprache.

Während der Zeit der Abbasiden wurde die Zahl der Regierungsbeamten erhöht. "In einem "ragghah"¹⁾ am Euphrat saß z.B. "1. ein qâdî, 2. ein Postbeamter, 3. ein Garnisonskommandant, 4. ein Postmeister, ... 5. ein Verwalter der Krondomänen ... 6. ein Polizeiamtman" ²⁾. Diese Vielzahl von Beamten hatte ihren Grund in den Bemühungen um eine Stabilisierung der Abbasiden-Regierung. Die islamischen Theologen und Gelehrten lehnten es ab, als Beamte des diwân zu arbeiten, weil sie glaubten, daß sie als Beamte sich nur gelegentlich mit der theologischen Wissenschaft, die ihre eigentliche Aufgabe war,

1) Dorf, kleine Stadt.

2) Mez, a.a.O., S.73.

beschäftigen könnten. Auch bewog die große Rolle, die das Geld im 9. Jahrhundert bei der Ämtervergabe spielte, die Theologen und Gelehrten, keine Beamtenstellen anzunehmen. Jeder Beamte, besonders derjenige, welcher im Dīwān arbeiten wollte, mußte sich seine Amtsstelle im wahrsten Sinne des Wortes teuer erkaufen. Um das aufgewandte Geld wiederzuerlangen, wurde auf vielerlei Weise (Bestechung, überhöhte Abgaben usw.) das Volk ausgebeutet. Die arabischen Theologen waren der Ansicht, daß sich dieses Gebaren mit der Religion nicht vereinbaren lasse. In dieser Zeit haben Haß, Neid und Intrigen in der Beamtenschaft eine große Rolle gespielt. -

Es muß sich nun für den deutschen Leser die Frage erheben, wer zu dieser Zeit überhaupt als Beamter anzusehen war. Waren es alle in einer Regierungs- oder Verwaltungsstelle arbeitenden Menschen oder nur die Behördenchefs, insbesondere solche der genannten oberen und höchsten Behörden? Waren sie lediglich Repräsentanten des Kalifen oder kann man sie bereits als "Staatsdiener" bezeichnen?

I. Zum Begriff des Beamten

In der alten islamischen Literatur findet sich keine Erklärung des Beamtenbegriffs, die mit modernen, insbesondere europäischen Umschreibungen vergleichbar wäre. Islamische Rechtsgelahrte (fugahā), wie z.B. Māwardi¹⁾ und Hanbeli²⁾, haben sich auch gar nicht um eine Definition bemüht. Sie haben lediglich versucht, die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen der Ernennung, ferner Einzelheiten des Dienstvertrages, wie etwa Pflichten und Rechte der Partner klarer zu stellen.

Partner des Dienstverhältnisses sind derjenige, welcher anstellt (Kalif, Wesir, Emir usw.), und der in das Amt Berufene. Eine von der Person gelöste, organschaftliche Grundlage, wie sie das europäische, insbesondere

1) a.a.O., S.21.

2) a.a.O., S.12

das deutsche (preußische) Beamtenrecht seit dem Allgemeinen Landrecht für die Preussischen Staaten von 1794 (Teil II, Titel 10) kennt, gibt es hier noch nicht. Es kann sich mithin - in Anlehnung an die Formulierung H.J.Wolffs¹⁾ - noch nicht um "Staatsdiener", sondern nur um "landesherrliche Diener" (letztlich des Kalifen) handeln. Das durch Vertrag begründete Rechtsverhältnis ist allerdings - modern eingeordnet - kaum ein ziviles, sondern m.E. ein öffentlichrechtliches (Subordinations-) Verhältnis, das den Berufenen zu absolutem Gehorsam und zur Treue, ferner nicht zu einzelnen Dienstleistungen, sondern - generalisiert - zu einer "Amtsausübung" verpflichtet.

Insoweit ist, nach unten schwierig abgrenzbar, derjenige als Beamter anzusehen, der unmittelbar oder mittelbar (ernannt durch Wesir, Emir usw.) den Kalifen als seinen "Dienstherrn" anzusehen hat und ihn bei der Amtsausübung entweder selbständig oder durch die Ausführung von Weisungen repräsentiert. Das sind im wesentlichen die genannten Spitzenkräfte, modern gesprochen: diejenigen Personen, welche das Spitzenamt der jeweiligen Behörde bekleiden.

Dabei kommt es auch nicht auf Funktionsunterschiede, insbesondere auf solche an, welche sich aus im Zusammenhang mit dem modernen europäischen Staat stehenden "Gewaltenteilungslehren" entwickelt haben. Zwischen Ministern als Organwaltern der Verwaltung und Richtern (Rechtsprechung) wird nicht unterschieden. Auch Funktionslehren haben Organschaftslehren zur Voraussetzung und diese gibt es im alten islamischen Staat ebenso wenig wie etwa im mittelalterlichen Heiligen Römischen Reich Europas.

Demgemäß sehen sich Māwardī²⁾ und Manbelī³⁾, wenn sie von besonderen Amtsinhabern (modern gesprochen: von "Beamten") sprechen und deren Dienstverhältnis beschrei-

1) a.a.O., S. 324.

2) a.a.O., S. 21.

3) a.a.O., S. 12.

ben, auch gar nicht veranlaßt, diese hochgestellten Amtsinhaber dienstrechtlich von ihren Untergebenen, die möglicherweise keine Beamten im modernen Sinne¹⁾ sind, abzugrenzen oder die Amtsbefugnisse funktionell zu unterscheiden. Sie unterscheiden lediglich Amtsinhaber,

1. deren Amt (wilāya) der Durchführung aller Aufgaben dient, und deren Amtsbereich örtlich unbeschränkt ist (so z.B. der Wesir, weil er den Kalifen in allen Angelegenheiten ohne nähere Umschreibung oder Beschränkung seiner Zuständigkeit vertritt);
2. die in einem bestimmten örtlichen Bereich alle Aufgaben wahrnehmen können (so z.B. die Statthalter der Städte und Provinzen, weil sie in den ihnen zugewiesenen Gebieten die allgemeine Gewalt ausüben);
3. die ohne örtliche Beschränkung eine Teil-Befugnis ausüben (so z.B. der oberste Richter; naqib al-ğuyus^V);
4. die in einem bestimmten örtlichen Bereich eine Teil-Befugnis ausüben (z.B. der Stadtrichter; hâmi tagir).

Für die Einstufung (den Rang) des jeweiligen Beamten ist der Wirkungsgrad seiner "Kompetenzen" maßgebend. Hinzu kommt die Unterscheidung zwischen Beamten mit ständiger und solchen mit unterbrochener Tätigkeit. Ein Beamter im ständigen Dienst bleibt bis zur Entlassung durch seinen "Dienstherrn" in seinem Amt. Beamte mit unterbrochenem Dienst sind

1. diejenigen, die nur zur Durchführung einer bestimmten Aufgabe angestellt worden sind;
2. solche, die saisonmäßig auftretende Arbeiten verrichten. Die islamischen Rechtsgelehrten sind darüber geteilter Meinung, ob diese Beamten nach Beendigung ihrer Arbeit während einer Saison zu

1) Etwa im Sinne vom Art. 33 Abs.4 GG ("Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse" - "Angehörigen des öffentlichen Dienstes").

entlassen sind, um für die nächste Saison erneut eingestellt zu werden, oder ob sie das Recht haben, ohne Entlassung und erneute Ernennung in den nächsten Jahren weiterzuarbeiten.

II. Näheres zum Dienstverhältnis

Das Beamtenverhältnis ist ein zweiseitiges (vertragliches) Rechtsverhältnis zwischen einem "Dienstherrn" (Kalifen, Wesir oder einem mit dem Ernennungsrecht ausgestatteten Statthalter) und dem Beamten. Der Beginn des Beamtenverhältnisses wird in der Ernennungsurkunde festgelegt, die den Inhalt des öffentlichrechtlichen Dienstvertrages (âqd) fixiert. Beide Partner geben schriftlich oder mündlich ihre Zustimmung zum Vertrag. In der Urkunde werden die Pflichten (Aufgaben) und Rechte, z.B. die Besoldung, festgelegt.

Wesensnotwendiger Bestandteil des Vertrages ist die Festlegung des Aufgabenbereichs.

Mâwardi vertritt die Ansicht¹⁾, daß der Dienstvertrag für den "Dienstherrn" ein öffentlichrechtlicher Vertrag, für den Beamten dagegen ein Privatvertrag ist, den er jederzeit kündigen kann. Dieser Meinung vermag ich, wie bereits angedeutet, nicht zu folgen, da ich mir kein Rechtsverhältnis vorstellen kann, das für den einen Partner anderer Natur sein soll als für den anderen, und weil das Recht des Beamten, den Dienstvertrag zu "kündigen", d.h. mit Erfolg um seine Entlassung nachzusuchen, nicht zwingend dafür spricht, daß der Dienstvertrag für ihn - den Beamten - privatrechtlicher Natur sein muß. Immerhin kann man in der personellen Differenzierung, die Mâwardi vornimmt, bereits die Tendenz erkennen, jedenfalls den "Dienstherrn" als Repräsentanten des Volkes oder des Staates, d.h. als "Organ" zu versachlichen, während sein Vertragspartner (der in das Amt Berufene) auch nach der Anstellung als "Privatperson" angesehen wurde.

1) a.a.O., S. 210.

Aber er schuldete seinem "Dienstherrn" Treue und Gehorsam im Amt, war ihm - wenn man so will - in einem "besonderen Gewaltverhältnis" verbunden und leistete seinen Dienst - zumindest dem Erfolg nach - für die Allgemeinheit.

Dafür, daß er nach seiner Einstellung nicht mehr nur "Privatperson" ist, spricht auch, daß er - soweit ihm dies Recht dienstvertraglich nicht versagt ist - selbständig Hilfskräfte anstellen, sich also sein "Büro" gegebenenfalls personell selbst zusammenstellen kann. Dies darf er nur dann nicht, wenn der Vertrag Hilfskräfte ausdrücklich untersagt. Läßt der Dienstvertrag diese Frage offen, so ist für deren Einstellung die anfallende Arbeit entscheidend. Wird deswegen eine Hilfskraft angestellt, so endet deren Dienstverhältnis mit der Entlassung des Anstellenden. Für eine im Dienstvertrag des Beamten namentlich bezeichnete Hilfskraft endet das Dienstverhältnis mit der Entlassung seines vorgesetzten Beamten ("Dienstherrn"), der die Hilfskraft im Dienstvertrag benannt hat.

Selbstverständlich hat der Beamte nicht das Recht, seinen Nachfolger zu bestimmen¹⁾.

Die Berufung in ein Dienstverhältnis ist für einen Teil der Beamten (so z.B. für Statthalter und Richter) von einer besonderen Ausbildung und Prüfung abhängig. Nur wenn der Bewerber dem "Dienstherrn" bekannt war, konnte auf die Prüfung verzichtet werden. Gegebenenfalls erhielt der Bewerber vor Antritt seines Dienstes auch besondere Ratschläge von Seiten des "Dienstherrn". So gab z.B. Mohammed, als er Alī als Richter nach Al-Jemen schickte, ihm folgenden Rat: "Wenn zwei Prozeßgegner zu dir kommen, so sollst du nicht urteilen, bevor du beide angehört hast"²⁾.

War sogar die rechtliche Stellung des preußischen Beamten, der seit 1794 immerhin "Staatsdiener" war,

1) Māwardi, a.a.O., S. 213.

2) Diese Geschichte hat Māwardi, a.a.O., S.67, geschildert.

noch bis in das 19. Jahrh. hinein weitgehend ungesichert¹⁾, so war dies erst recht der Fall beim Beamten der alten islamischen Zeit. Hierzulande entschied der Wille des Landesherrn, sein Belieben, über den Verbleib im Dienst, dort waren es - trotz Bestehens einer Zentralregierung - viele "Dienstherren", deren Wille und deren Ableben für den Bestand des Dienstvertrages von entscheidender Bedeutung waren.

Beamte im ständigen Dienst (gleichsam angestellt "auf Lebenszeit") können von dem "Dienstherrn" jederzeit aus ihrem Amt entlassen werden, wenn eine Notwendigkeit dafür besteht. Sie lag vor bei Krankheit und endgültiger Dienstunfähigkeit; im übrigen entschied das Ermessen des "Dienstherrn". Einzelbestimmungen, die einen "Ermessens-Spielraum" auch nur angedeutet hätten, finden sich in der islamischen Literatur nicht.

Für Beamte mit unterbrochener Tätigkeit ergibt sich die Beendigung des Dienstverhältnisses aus der Natur dieser besonderen, saisonbedingten Anstellung.

III. Besoldung

Während das geltende deutsche Beamtenrecht gemäß seiner Eigenentwicklung vom Alimentationsprinzip beherrscht wird²⁾, liegt dem alten islamischen Recht, wie schon aus der vertraglichen Basis (Dienstvertrag) vermutet werden muß, ein Gegenleistungsprinzip zugrunde, das auf die Leistung des Beamten abstellt und sie entlohnt. Drei Möglichkeiten für die Höhe des dem Beamten auszahlenden Entgelts sieht das islamische Recht vor:

1. Bezüge in bestimmter Höhe:

Der Beamte erhält bei ordnungsgemäßer Erledigung seiner Aufgaben die im Vertrag vereinbarten Bezüge³⁾. Weist seine Arbeit Mängel auf, hat er z. B. seine Aufgaben nicht vollständig erledigt, so führt dies zu einer Kürzung seiner Bezüge

1) Vgl. H.J.Wolff, a.a.O., S. 374.

2) BVerfGE 8, 1; 16, 94; H.J.Wolff, a.a.O., S. 447 ff.

3) Mâwardi, a.a.O., S. 211.

entsprechend der nicht geleisteten Arbeit. Ein Beamter, der zwar seine Arbeit erledigt, sich jedoch einer Veruntreuung schuldig gemacht hat, erhält seine Bezüge zwar in voller Höhe, muß jedoch für die Veruntreuung aufkommen. Für geleistete Mehrarbeit, die nicht zu seinen Pflichten gehört, erhält der Beamte keine Bezahlung¹⁾. Ebensowenig erhält er eine zusätzliche Bezahlung, wenn er Mehrarbeit im Rahmen seines Aufgabekreises, durch die der Staat Vorteile erlangt hat, geleistet hat.

2. Bezüge in unbestimmter Höhe:

Sieht der Dienstvertrag zwar Bezüge für den Beamten vor, ohne jedoch ihre Höhe zu bestimmen, so muß nachträglich für diesen Beamten die Höhe bestimmt werden. In der Regel ergibt sich die Höhe der Bezüge aus der Bezahlung seiner Amtsvorgänger (gārī mitlahū). War die Stelle jedoch vorher erst einmal besetzt, so kann man die Bezüge dieses einen Vorgängers nicht als bindend ansehen²⁾.

3. Erwähnt der Dienstvertrag die Besoldung überhaupt nicht, so hat der Beamte nach herrschender Lehre Anspruch auf die üblichen Dienstbezüge (gārī mitlahū)³⁾.

Die Besoldung beginnt mit dem Tag der Arbeitsaufnahme. Die Auszahlung der Bezüge erfolgte teils in Geld, teils in Naturalien (Korn, Tiere usw.). Hinzukommen können Geschenke des Dienstherrn.

Zur Zeit der Reichsgründung hat z.B. der Prophet Mohammed dem Statthalter in Mekka ein Dirhem (ca. 10,-- DM) pro Tag⁴⁾ bezahlt. In der Zeit der ersten vier Kalifate nach Mohammed (al-rāsīdun 632 - 661 n.Chr.) wurden die Beamtenbezüge erhöht. So erhielt z.B. ein Kadi

1) Māwardī, a.a.O., S. 211; Hanbelī, a.a.O., S. 233.

2) Vgl. Māwardī, a.a.O., S. 211.

3) Vgl. Māwardī, a.a.O., S. 211.

4) Hassen, a.a.O., S. 490.

100 Dirhem (ca. 1000,-- DM) im Monat¹⁾, darüber hinaus Naturalien. Eine weitere Erhöhung der Beamtenbezüge erfolgte während der Herrschaft der Omaiaden, aufgrund größeren Reichtums des Staates und um die Beamten und die Bevölkerung zufriedenzustellen²⁾. Unter den Abbasiden erfahren die Beamtengehälter nochmals eine Steigerung. In der Zeit des Kalifen Al-Mâmun (813 - 833 n.Chr.) bekam ein Kadi 168 Dinare (ca. 1680,-- DM) im Monat³⁾.

Die Auszahlung der Bezüge sollte zu Anfang eines jeden Monats erfolgen, jedoch wurde diese Zahlungsweise oft nicht eingehalten oder sogar zu wenig gezahlt. So wurden im Anfang des 10. Jahrhds. weniger als 12 Monatsraten ausbezahlt, im Jahre 926 bekamen die meisten Beamten nur 10 Monate ihr Gehalt⁴⁾. Das war darauf zurückzuführen, daß die Abbasiden - um sich vor ihren Feinden zu schützen - zuviel Geld ausgegeben und so viele Beamten ernannt hatten, daß eine Finanzkrise drohte, deren Abwendung nur durch eine Kürzung der Beamtenbezüge möglich war. -

Faßt man die Angaben dieses Abschnitts zusammen und versucht man, sie pauschal am modernen deutschen Beamtenrecht zu messen, so kann man wohl ohne weiteres sagen: Von einem Berufsbeamtentum kann hier - beim Beamtenrecht der alten islamischen Zeit - noch keine Rede sein.

Im übrigen dürfte auch für den deutschen Leser erstaunlich sein, wie sehr so manche alten Zustände dem deutschen, insbesondere dem preußischen Beamtenrecht vor 1794 (AIR) ähneln. Es scheint, auch wenn Staatswesen auf ganz verschiedenen kulturellen Grundlagen beruhen, doch Entwicklungsvorgänge zu geben, die geradezu zwangsläufig parallel verlaufen und in ganz bestimmte nachfolgende Entwicklungsstufen einmünden.

1) Hassen, a.a.O., S. 534.

2) Vgl. Hassen, a.a.O., S. 534.

3) Al-Kindi, A. 421, nach A. Mez, a.a.O., S. 211.

5) Wuz., S. 314, nach A. Mez, a.a.O., S. 72, 73.

Zweiter Abschnitt: Grundzüge des geltenden irakischen Beamtenrechts

§ 3 : Der Beamtenbegriff nach geltendem Recht

Selbstverständlich ist es aus den bereits angedeuteten Gründen bei den alten islamischen Zuständen nicht geblieben. Englische und französische Einflüsse haben sich sehr stark ausgewirkt, einen gewissen Traditions-Abbruch zur Folge gehabt und das Beamtenrecht zunehmend europäischen Rechtszuständen angenähert. Es sind vor allem englische Begriffe und Grundvorstellungen, die sich nunmehr im irakischen Beamtenrecht vorfinden.

Den Entwicklungsgang vermag ich hier nicht im einzelnen zu schildern, sondern will sofort auf die zur Zeit geltenden Gesetze zu sprechen kommen.

Grundlagen- oder Rahmengesetz für die irakischen Beamten ist das Gesetz Nr. 24 vom 28. Januar 1960 (Law for the Civil Service)¹⁾, das ich im folgenden als Irakisches Beamtengesetz (IBG) bezeichnen werde.

Der Gesetzgeber hat den Begriff "Civil Service" nicht im IBG oder in anderen Gesetzen definiert. Nach § 1 Abs. 1 IBG betrifft dieses Gesetz alle Beamten (officials) und Angestellten (employees), die im zivilen "öffentlichen Dienst" tätig sind. Ich benutze bei der Übersetzung der englischen Wörter "under the Government" die deutsche Bezeichnung "öffentlicher Dienst", weil die Ausdrücke government und to govern sich nur schwer in die deutsche juristische Fachsprache übersetzen lassen und keineswegs nur die Regierungs- oder Verwaltungsfunktion betreffen²⁾. Dagegen ist "öffentlicher Dienst" dasjenige, was § 1 Abs. 1 IBG im wesentlichen meint: Die Tätigkeit für und in staatlichen Amtsstellen ohne Rücksicht auf die Funktion oder etwa darauf, ob die Tätigkeit eine "hoheitsrechtliche" (vgl. Art. 33 Abs. 4 GG) oder eine "fiskalische" ist. Dafür spricht auch, daß das IBG nicht

1) Vgl. Republic, a.a.O., S. 79.

2) Vgl. BVerfGE 7, 1 ff.

nur das Rechtsverhältnis der Beamten (officials), sondern auch das der sonstigen Bediensteten (employees) regelt.

Ziviler "Civil Service" oder ziviler "öffentlicher Dienst" ist derjenige Dienst, welcher im Gegensatz zum Militärdienst steht. Insoweit besteht auch für das irakische Recht schon von der Gesetzesgrundlage her kein Zweifel, daß ein Soldat kein Beamter ist.

Umschreibungen dessen, was Beamter (official) ist, bietet das irakische Recht an drei Stellen: Beamter im Sinne des § 2 IBG ist jede Person, die auf Dauer eine entsprechend bezeichnete Planstelle innehat.

Im Irakischen Disziplinargesetz Nr. 69 vom 9. Mai 1936 (IDG) hat der Gesetzgeber den Beamtenbegriff etwas anders fixiert: Nach § 1 IDG ist Beamter jede Person, die eine Stelle im "öffentlichen Dienst" innehat, ihre Bezüge aus dem allgemeinen oder besonderen Haushalt erhält und auf die das Pensionsgesetz Anwendung findet.

Beamter im Sinne des § 1 Buchst. c des alten Irakischen Pensionsgesetzes Nr. 43 von Mai 1940 ist derjenige, der eine Pensionsstelle innehat, seine Bezüge aus dem allgemeinen oder besonderen Haushalt erhält und die sog. Pensionszeit nach dem Gesetz abgeleistet hat. Dabei bedeutete:

1. Pensionsstelle die Amtsstelle mit Pensions-Anrecht, die der aktive Beamte innehatte, während er seine Dienstbezüge aus dem allgemeinen Einkommen des Staates bezog. Die Amtsstelle muß als solche im Stellenplan (milāk) ausgewiesen sein. Ferner darf die Dienstzeit in dieser Stelle nicht in anderen Gesetzen für eine Pension Berücksichtigung finden (§ 1 Buchst. a IPG);
2. Pensionszeit (vergleichbar der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit nach deutschem Beamtenrecht) ist diejenige Dienstzeit, welche für das Entstehen der Pensionsberechtigung (tagāud) oder für die Höhe der Pensionsvergütung (mukāfa'a) von Bedeutung ist (vgl. § 1 Buchst. b IPG).

Im neuen Irakischen Pensionsgesetz Nr. 33 vom 18. April 1966 (IPG) hat der Gesetzgeber versucht, den Beamtenbegriff ähnlich wie im IBG zu definieren.

Es fällt auf, daß der Beamtenbegriff in den genannten Gesetzen nicht allzu klar und zudem mit verschiedenen Formulierungen umschrieben wird. Im § 2 IBG findet sich wohl noch die klarste Definition. Hiernach ist wesentliches Merkmal des Beamtenbegriffes, daß der Beamte eine im Stellenplan vorgesehene Amtsstelle mit Dauercharakter (milāk) innehaben muß, eine Formulierung, die sich auch in den übrigen vorgeführten Normen dem Sinne nach wiederfindet.

Das scheint mir zugleich der wesentlichste Gesichtspunkt für die Abgrenzung der Beamten von den übrigen Bediensteten (employees) zu sein. Für die Beamten gibt es ebenso wie für die "Angestellten" des öffentlichen Dienstes einen eigenen, besonderen Stellenplan. Die Rechtsverhältnisse beider Gruppen sind zwar im "IBG" geregelt, aber parallel, geschieden und in verschiedener Weise. So bestimmt zwar der § 2 IBG zugleich, wer Angestellter ist. Das ist "jede Person, welche im öffentlichen Dienst tätig ist und eine Angestellten-Planstelle innehat" (any person employed by the Government in a post included in the permanent cadre for employees). Im alten Irakischen Pensionsgesetz vom Mai 1940 (§ 1 Buchst. e) hieß es noch, Angestellter sei derjenige, welcher im öffentlichen Dienst mit Gehalt tätig, aber kein Beamter im Sinne dieses Gesetzes ist. Hier war der Angestelltenbegriff augenscheinlich negativ festgelegt. Die Fixierung in § 2 IBG läßt zwar eine gewisse positive Klarstellung erkennen, aber sie besagt nichts grundlegend anderes. Entscheidend ist in jedem Falle die Einordnung der Amtsstelle in einen bestimmten Stellenplan, in den der Beamten oder in den der Angestellten.

Der Anstellungsbescheid, den auch ein Angestellter erhält, bezeichnet genau diejenige Stelle, in welche der jeweilige "Angestellte" eingewiesen ist.

Angestellte werden - anders als die Beamten¹⁾ - nach § 4 Abs.1 der Verordnung über die Anstellung und Beförderung der Angestellten Nr. 22 vom 26. April 1958²⁾ vom Finanzminister oder einem delegierten Behördenleiter ausgewählt und angestellt. Ihnen kann nach derselben Verordnung (§ 10) auch mit Zustimmung des jeweiligen Ressortministers von der Anstellungsbehörde das Beschäftigungsverhältnis gekündigt werden, "wenn das erforderlich ist". Gemäß § 11 dieser Verordnung können Angestellte auch im Disziplinarwege durch die Fachminister ohne weiteres aus ihren Stellen entfernt werden, während für Disziplinarstrafen gegen Beamte andere Behörden zuständig sind.

Diese Regelungen zeigen, daß der Angestellte im öffentlichen Dienst existentiell weniger gesichert ist als der Beamte und seine Amtsstelle nicht als Dauerstelle gedacht ist. Bei besonderem Personalbedarf kann das Kabinett nach § 5 Abs.2 VO sogar Angestellte ohne Rücksicht auf den Stellenplan für bestimmte oder unbestimmte Zeit gegen tägliche oder monatliche Gehaltszahlung anstellen.

Weitere Unterschiede zum Beamten sind z.B., daß

1. der Angestellte keinen Pensionsanspruch erwerben kann (insoweit besteht allerdings heute eine sozialrechtliche Versorgungskasse);
2. er weniger Urlaub erhält als der Beamte;
3. seine Besoldung (sie ist in den Anlagen Nr. 1 und 2 der VO geregelt) niedriger ist als die der in vergleichbarer Amtsstelle beschäftigten Beamten.

Gleichbehandelt mit dem Beamten wird er nach einigen Normen des IBG, das jedoch nur relativ wenige Vorschriften für Angestellte enthält (und deswegen auch mit einiger Befugnis - frei übersetzt - als "IBG" bezeichnet werden kann). Die Gleichbehandlung erstreckt sich etwa auf ermäßigte Kosten für die Krankenhausbehandlung (§ 57

1) Vgl. unten, S. 40 ff.

2) Weitere Vorschriften, die den Angestellten (employee) im öffentlichen Dienst betreffen, sind - neben dem IBG - z.B. im Gesetz über die Beschäftigung von Ausländern i. öffentl. Dienst Nr. 36 v. 14. April 1927 u. in Spezialgesetzen enthalten, so z.B. im Gesetz über die bei der Irakischen Eisenbahn beschäftigten Personen Nr. 62 vom 7. Juli 1952.

Abs.1 Buchst. a und Abs.3 IBG), auf verbilligte Reisen (§ 58 IBG), auf einen Anspruch auf Schwangerschaftsurlaub für weibliche Angestellte (§ 48 Abs.5 IBG) und auf gleiche Arbeitszeit (§ 56 Abs.1 IBG).

Im übrigen kann er dieselben Aufgaben wahrnehmen wie ein Beamter und - bei besonderer Bewährung - zum Beamten ernannt werden, wenn eine Stelle im Beamten-Stellenplan vakant wird.

Das alles sind, folgend dem englischen System, sicherlich nur rein formale Unterschiede. Man wird auch kaum sagen können, daß der Angestellte in anderer Weise, nämlich rein privat-(arbeits-)rechtlich, angestellt ist als der Beamte. Seine Anstellung erfolgt, gemessen z.B. an dem auch ihm erteilten Bescheid, in denselben Formen wie die des Beamten. Sicherlich wird sich der Beamte wegen seiner Dauer-Anstellung und anderer für ihn bedeutsamer Begünstigungen mehr an den Staat gebunden fühlen und mit ihm verbunden sein als der Angestellte, aber es kann als zweifelhaft erscheinen, ob man - vergleichbar mit dem deutschen Beamtenrecht - die These wagen darf, der Angestellte sei lediglich privatrechtlich angestellt, während der Beamte in einem "öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis" (Art.33 Abs.4 GG) stehe.

Zu dieser Frage gehe ich zunächst von einigen Äußerungen in der irakischen Fachliteratur aus:

Nach Scharif ist "Beamter, wer eine Dauerstelle im öffentlichen Dienst des Staates oder einer öffentlichen Einrichtung innehat, die vom Staat oder einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts verwaltet wird und auf den die Regeln des öffentlichen Rechts Anwendung finden"¹⁾.

Nach Tamauwie²⁾ ist "Beamter jede Person, die eine Dauerstelle im öffentlichen Dienst des Staates oder einer Einrichtung innehat, die vom Staat oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts verwaltet wird"³⁾.

1) a.a.O., S. 259, VerwR.

2) a.a.O., S. 599.

3) Diese Definition legt auch das Verwaltungsgericht von Ägypten seinen Entscheidungen v.8.März 1953 u.v.27. April 1959 zugrunde (Entsch.Sammlg., Jahrg.12/13, S.199) vgl. Tamauwie, a.a.O., S. 599.

Von Bedeutung ist hier der Begriff der Dauerstelle (in etwa vergleichbar der Anstellung "auf Lebenszeit"), die im Stellenplan, der in Gesetzesform zu erlassen ist, als solche ausgewiesen sein muß. Ferner muß die Ernennung vom Dienstherrn (seiner zuständigen Behörde) ausgesprochen werden. Das Gehalt, d.h. dessen Grund und Höhe, soll hingegen für den Beamtenbegriff nicht wesentlich sein¹⁾.

Diese Literaturstellen wird der deutsche Leser für die Frage, ob das irakische Beamten-Dienstverhältnis als "öffentlich-rechtliches" qualifiziert werden kann, nicht als allzu ergiebig finden können. Zwar verweist Scharif²⁾ auf "Regeln des öffentlichen Rechts", die auf den Beamten Anwendung finden, aber das IBG oder ein Spezialgesetz zum Beamtenrecht (etwa das Lehrergesetz) enthalten - wie jedes Gesetz - zweifellos "Regeln des öffentlichen Rechts". Damit ist zur Rechtsnatur des Dienstverhältnisses als solchem noch nichts Entscheidendes gesagt, zumal das IBG zugleich einige, wenn auch wenige Rahmenvorschriften für den Angestellten im öffentlichen Dienst enthält. Der deutsche Leser wird sich jedoch ein wenig von seinem "hergebrachten" soziologischen und rechtlichen Gefüge lösen und auch berücksichtigen müssen, daß die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht (ebenso wie andere, in Deutschland dogmatisierte Rechtsergliederungen und Rechtsfiguren) im Irak noch nicht die Rolle spielen, welche ihnen im deutschen "Rechtssystem" zugeschrieben wird.

Ich meine nach längeren Überlegungen und Vergleichen, daß man bereits den irakischen Angestellten im öffentlichen Dienst als in einem "öffentlich-rechtlichen" Dienstverhältnis Stehenden ansehen muß, denn bereits er wird formal aus dem Kreise anderer, etwa von Zivilpersonen angestellten "employees" sichtbar und eindrucksvoll hervorgehoben. Ein Subordinationsverhältnis kann nicht ausschließlich davon abhängen, daß es auf Dau-

1) Kamill, a.a.O., S. 120; Tamauwie, a.a.O., S. 609.

2) a.a.O., S. 259, VerwR.

er (Berufsbeamtentum) eingerichtet ist. "Civil Service" ist nicht etwa zivilrechtlich geordneter Dienst, sondern nicht-militärischer Dienst für den Staat und nach Anweisung dienstrechtlicher Vorgesetzter. Wenn man das ganz schlicht-natürlich sieht, dann entsprechen die Formalien, die auch den Angestellten in öffentlichen Dienst aus dem Kreise aller denkbaren "employees" hervorheben, durchaus dem, was man in Deutschland als "öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis" zu bezeichnen hat.

Das gilt erst recht für den Beamten (official), der schon vom Namen her deutlich mit einem Amt verbunden ist und hoheitsrechtliche Funktionen wahrnimmt. Er wird nicht von einer bloßen "Gesellschaft" oder von einem Mitglied der Gesellschaft angewiesen, sondern durch vorgesetzte Amtspersonen vom Staat. Seine Rechtsbeziehungen zum Staat sind nicht nur ausschließlich gesetzlich vorgeordnet, sondern sie sind ganz umfassend öffentlich-rechtlicher Art. Würde man dem irakischen Juristen den deutschen Unterschied von zivilem und öffentlichem Recht ganz klar machen können, so würde er kaum noch zögern, den gesamten "Civil Service" in den öffentlich-rechtlichen Bereich hineinzunehmen.

So wird man im Ergebnis die Äußerung Scharifs¹⁾ auch zu verstehen haben. Was ausschließlich und zwingend den "Regeln des öffentlichen Rechts" unterliegt, d.h. nicht privat gestaltet werden kann, ist insgesamt öffentlich-rechtlicher Natur.

So wird man sogar mit einigem Recht den Art. 33 Abs. 4 GG auf das irakische Beamtenrecht übertragen können: Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse (nämlich der des Staates) gehört primär und normalerweise zum Aufgabenbereich des Beamten. Angestellte werden nur aus-hilfsweise und als Hilfskräfte (büromäßig) herangezogen. Das entspricht auch genau dem alten islamischen Rechts-

1) a.a.O., S. 259, VerwR.

zustand, für den ich den Status der beamteten Behördenchefs bereits als dem öffentlichen Recht zugehörig bezeichnet habe. Sie mögen damals Hilfskräfte zu ihrer eigenen Unterstützung "privat" angestellt haben, aber sie selbst waren im selben Sinne öffentlich-rechtlich bedienstet wie die heutigen Beamten des Staates Irak.

Damit ist allerdings zur spezifischen Funktion des irakischen Beamten noch nichts gesagt.

Eine funktionelle Aufgliederung aller Staats-Beamten nach staatlichen Aufgabenbereichen kann man hier vorläufig ebensowenig erwarten wie ihre klare Einordnung in den öffentlichrechtlichen Bereich. "Civil service" ist lediglich dem nicht-militärischen Staatsdienst gegenübergestellt. Demgemäß wäre Beamter jeder Bedienstete, der in seiner Ernennungsbescheid als Beamter bezeichnet ist und irgendwelche Hoheitsfunktionen nicht-militärischer Art wahrnimmt. Bisher hat sich eben ein Gewaltenteilungs-Schema im Irak nicht durchzusetzen vermocht. Es gibt zwar - neben dem IBG - Spezialgesetze für bestimmte Beamtengruppen, so z.B. ein Polizeibeamtengesetz, ein Gesetz für Beamte im Auswärtigen Dienst, ein Lehrergesetz oder ein Richtergesetz. Ein Richter ist jedoch, wenn er der Legaldefinition nach § 2 Abs.1 IBG entsprechend angestellt ist, ebenso Beamter wie ein Lehrer.

Der durch § 2 Abs.1 IBG fixierte Beamtenbegriff wird in der Irakischen Verfassung vom 19. April 1964 (IrakVerf) offenbar vorausgesetzt, wenn es dort - in Art. 17 - etwa heißt: "Aufgabe des Beamten ist es, dem Volke zu dienen", oder in Art. 46, Buchst. b: "Der Staatspräsident ernennt die Zivilbeamten, Richter und politischen Vertreter" (gemeint sind mit letzteren die Beamten des diplomatischen und konsularischen Dienstes). Die Gegenüberstellung von "Zivilbeamten" und "Richtern" bedeutet hier - anders als etwa nach Art. 137 Abs.1 GG - keine dienstrechtlich relevante Unterscheidung. Richter sind im Irak ebenso "richterliche (oder im Richterdienst tätige) Beamte", wie sie das etwa noch im Sinne des Art. 102

der Weimarer Verfassung waren¹⁾. Immerhin läßt die Gegenüberstellung schon eine gewisse Vorahnung funktioneller Verschiedenheit erkennen.

Auch hat sich bereits die Auffassung durchgesetzt, daß Minister keine Beamten sind. Auf sie finden lediglich einzelne Bestimmungen des IBG (wie etwa §§ 51 Abs.1, Buchst.a, 52 Abs.2 und 3, 57 und 58 - Preisermäßigung bei Krankenhaus-Aufenthalt, bei Fahrten mit bestimmten öffentlichen Transportmitteln, Vergütung der Reisekosten bei dienstlichen Fahrten ins Ausland usw.) Anwendung. -

Abschließend mit dem Beamtenbegriff scheint mir noch erwähnenswert, daß nach § 7 Abs.1 IBG Ausländer nicht als Beamte angestellt werden dürfen. Dagegen eröffnet das Gesetz über die Beschäftigung von Ausländern im öffentlichen Dienst Nr. 36 vom 14.April 1927 Ausländern die Möglichkeit, als Angestellte im öffentlichen Dienst tätig zu werden.

Schließlich mag noch erwähnt werden, daß der Beamtenbegriff im Sinne von § 215 des Irakischen Zivilgesetzes Nr. 40 vom 8.September 1951 (IZG), der die "Amtshaftung" behandelt, und z.B. im Sinne von § 123 des Irakischen Strafgesetzes vom 21.November 1918 (IStG), der Attentate auf Beamte unter eine besondere Strafandrohung stellt, ein sehr umfassender ist, d.h. jede im öffentlichen Dienst tätige Person umfaßt. Da diese "Beamtenbegriffe" jedoch, ebenso wie der sog. "haftungsrechtliche" und der "strafrechtliche Beamtenbegriff" des deutschen Rechts zur Frage, wer dienstrechtlich Beamter ist, nichts beizutragen vermögen, gehe ich hierauf nicht näher ein.

§ 4 : Die Begründung des Beamtendienstverhältnisses

Im Irak wird das Beamtendienstverhältnis zwischen dem Bewerber und dem Dienstherrn Staat durch Berufung in den öffentlichen Dienst begründet. Die Berufung erfolgt durch schriftlichen Bescheid. Was in der Bundesrepublik Deutschland als Ernennungsurkunde (vgl. § 6 BEG) bezeichnet wird, ist im Irak der Ernennungsbescheid.

1) Vgl. Anschtütz, a.a.O., zu Art. 102, Anm. 2 (S. 474 f.).

Der Begriff Ernennungsbescheid ist in den irakischen Gesetzen nicht definiert, aber nach meiner Meinung bedeutet er die erstmalige Berufung in ein Beamtendienstverhältnis unter gleichzeitiger Einweisung in diejenige Planstelle, welche der Bewerber - als Beamter (d.h. eben nicht als Angestellter) - einnehmen soll.

Auch im Irak muß der zu Berufende seiner Ernennung zustimmen, da - wie es H.J.Wolff für das deutsche Beamtenrecht sagt - "keine Person gegen ihren Willen in ein Beamtenverhältnis gezwungen werden kann"¹⁾.

Die höheren Beamten und die Richter werden von dem Staatspräsidenten, die übrigen Beamten werden grundsätzlich vom "Rat", in wenigen Ausnahmefällen²⁾ auch vom Kabinett oder von einem Fachminister ernannt. Ernennungsbescheide anderer Behörden sind nichtig.

"Ernannt" wird nach § 24 Abs.3 Buchst. a IBG nur bei erstmaliger Berufung in das Beamtendienstverhältnis oder auch bei einer Wiederernennung nach vorherigem Ausscheiden.

3)

Der Ernennungsbescheid hat die Berufung auf eine feste Amtsstelle (Planstelle für Beamte) unter Angabe der Dienststelle, bei welcher der Berufene Dienst tun soll, ferner die Amtsbezeichnung, die Dienststufe und das Grundgehalt zu enthalten. Außerdem muß der Bescheid erkennen lassen, daß der Berufene die gesetzlichen Voraussetzungen einer Ernennung nach §§ 7 und 9 IBG erfüllt, insbesondere die erforderliche Prüfung bestanden hat.

Die erstmalige Berufung (Ernennung) erfolgt "auf Probe", und zwar für ein Jahr, gerechnet von der Aufnahme der dienstlichen Tätigkeit an. Hat der Beamte sein Probejahr erfolgreich absolviert, so wird er von der zuständigen Ernennungs-Behörde zum Beamten auf Lebenszeit ernannt.

Beide Skripturakte, die Ernennung auf Probe und die auf Lebenszeit, werden mit dem Tage ihrer Unterzeichnung wirksam. Es bedarf also nicht - wie dies etwa nach deut-

1) H.J.Wolff, a.a.O., S.414; im wesentlichen ebenso etwa Scharif, a.a.O., S.288, VerwR.

2) z.B. der Präsident des Obersten Rates, vgl. unten, S.40.

3) Inhalt bei erstmaliger Ernennung vgl. S.95-97, bei Wiederernennung vgl. S. 98-100.

schem Beamtenrecht (vgl. §§ 6 Abs.2 BEG, 10 Abs.3 LBG-NW) der Fall ist - der Aushändigung der Urkunde (Begebungs-akt), um die Ernennung wirksam werden zu lassen.

Die Frage ist nun, wie man den Ernennungsakt, den man m.E. durchaus mit der Ernennung nach deutschem Beamtenrecht (Einstellung und Anstellung) vergleichen darf, näher qualifizieren kann.

Beim deutschen Leser setze ich die Kenntnis der Theorien zum Ernennungsakt als im wesentlichen bekannt voraus¹⁾. Ich bediene mich dieser Theorien, um auf ihrer Grundlage die Möglichkeiten beim irakischen Ernennungsakt offenzulegen.

Die Ernennung ist dort sicherlich kein Teil (etwa die "Annahme"-Erklärung) eines Vertrages mehr. Das Beamtendienstverhältnis hat zwar, wie bereits dargestellt, nach altem islamischem Recht auf einen "Dienstvertrag" basiert, und diese Vertragstheorie hat auch im deutschen Beamtenrecht eine Rolle gespielt²⁾, aber eine personale Beziehung zwischen einem - modern gesprochen - "Organwalter" (Kalif, Wesir, Emir) und dem Beamten besteht heute auch im Irak nicht mehr. Dienstherr ist heute auch dort der Staat als solcher und dieser läßt sich bei der Berufung in das Beamtendienstverhältnis auf kein "Vertragsgespräch" ein³⁾, sondern er ernennt einseitig, wenn auch mit Zustimmung des zu Berufenden.

Diese Akte sind Staatsakte. Ich unterlasse es, sie näher als "Verwaltungsakte" zu qualifizieren. Zwar ist mir nach dem Studium deutscher Funktionslehren bewußt, daß jeglicher Ernennungsakt, ganz gleichgültig, welche Funktion und durch welches Staatsorgan sie erfolgt, zumindest material ein Verwaltungsakt ist, aber alle diese auf Funktionslehren beruhenden Einsichten sind dem irakischen Recht fremd. Es wäre daher reichlich gekünstelt,

1) Vgl. etwa den kurzen Überblick bei H.J. Wolff, a.a.O., S. 414.

2) Vgl. etwa Laband, a.a.O., S.447 ff. und noch RGZ 63, S. 430.

3) Zweifelhaft erscheint mir allerdings, ob die These Fischbachs, a.a.O., § 2, Fußnote 9, richtig ist, wonach ein Beamtenverhältnis schon deswegen (zwingend) nicht als auf öffentlichrechtlichem Vertrag beruhend gedacht werden kann, weil dann das "notwendige Gewaltverhältnis entfallen müßte".

wenn man den irakischen Ernennungsakt als Verwaltungsakt bezeichnen würde. Er ist aber jedenfalls Staatsakt, denn er wird von Staatsorganen erlassen und er ist öffentlichrechtlicher (hoheitlicher) Natur.

Die Ernennungsakte sind aber, wie sich schon aus den Darlegungen zur Vertragstheorie ergibt, auch keine "Staatsakte auf Unterwerfung"¹⁾. Ein Wehrpflichtiger wird sich sowohl in der Bundesrepublik als auch im Irak bei seiner Einberufung zur militärischen Dienstleistung dieser Einberufung zu "unterwerfen" haben, ein Beamter nicht, denn er wird nur auf Grund seiner Zustimmung in das Beamtendienstverhältnis berufen. Eine Unterwerfung unter ein Dienstverhältnis findet auch beim irakischen Beamten nicht statt.

Andererseits ist - insoweit vermag ich H.J.Wolff²⁾ auch für das irakische Beamtenrecht zu folgen - der Ernennungsakt auch kein zweiseitiger Staatsakt³⁾, denn die Zustimmung (Bewerbung) des zu Berufenden ist "kein Bestandteil der Ernennung". Vielmehr ist der Staatsakt, der bereits mit der Ausfertigung und Unterzeichnung wirksam wird, also nicht einmal der "Begebung" bedarf, ein einseitiger, allein vom Staatsorgan her ergehender Hoheitsakt.

Mithin kann man ihn - in gewisser Angleichung an den deutschen Sprachgebrauch und in Anlehnung an H.J. Wolff - allenfalls als "mitwirkungsbedürftigen" Staatsakt bezeichnen.

Damit ist aber auch wiederum etwas zur Natur des Dienstverhältnisses nachgetragen. Es wäre sinnlos, durch einseitigen Staatsakt ein privatrechtliches Rechtsverhältnis zu begründen. So ist es denn auch entsprechend einer von Frankreich übernommenen Theorie herrschende Ansicht im Irak, daß das Beamtendienstverhältnis "situation statutaire ou réglementaire" ist, d.h. daß "der In-

1) Etwa den Lehren Otto Mayers, a.a.O., S. 98 oder der Auffassg. des früheren Reichsgerichts (noch RGZ 110, S. 192) zum "Verwaltungsakt auf Unterwerfung" entsprechend.

2) a.a.O., S. 414.

3) Zu dieser Theorie vgl. W.Jellinek, a.a.O., S.251,364; Peters, a.a.O., S.257; RGZ 101, S. 296.

halt der Rechtsverhältnisse der Beamten durch Gesetz und Verordnung, also durch einseitig gesetzte Normen, nicht durch Vertrag, sei er privat- oder öffentlichrechtlicher Art bestimmt wird"¹⁾. Für den Dienstherrn besteht jederzeit die Möglichkeit, Änderungen dieser "Situation" (Status) auch ohne Zustimmung des Beamten kraft Gesetzes vorzunehmen²⁾.

Von dieser These aus ist es kein weiter Schritt mehr zum "besonderen Gewaltverhältnis", in dem der deutsche Beamte steht. Er wird ebenso wie der irakische Beamte nicht nur durch den Gesetzgeber, sondern auch durch andere Staats-Funktionen "reglementiert" und findet sich, nachdem er seine Zustimmung zur Ernennung erteilt hat und durch Staatsakt ernannt ist, in einem obrigkeitlichen (Subordinations-) Verhältnis, von dem her sein gesamtes dienstliches Verhalten vorbestimmt ist.

So kann man bereits hier feststellen, daß sich bezüglich der Ernennung (Einstellung auf Probe und endgültiger Anstellung) und der Rechtsnatur des Dienstverhältnisses das irakische Beamtenrecht vom deutschen Beamtenrecht nicht wesentlich unterscheidet. Auf Abweichungen, den Inhalt des Dienstverhältnisses betreffend, wird noch einzugehen sein.

1) Tekülve, a.a.O., S. 4. Dieser Theorie haben sich angeschlossen: Tamauwie, a.a.O., S. 614; Scharif, a.a.O., S. 271; Kamill, a.a.O., S. 126; Saedi, a.a.O., S. 171 - angenommen auch vom obersten Disziplinar-ausschuß im Irak, Entscheidung Nr. 7 - 62 vom 27. Januar 1962 - vgl. Samuraie, a.a.O., S. 108.

2) Tamauwie, a.a.O., S. 615; Scharif, a.a.O., S. 268; Kamill, a.a.O., S. 125.

§ 5 : Methoden der Beamtenauswahl und Voraussetzungen der Ernennung

I. Die Beamtenauswahl

Vor Erlass des IBG (1960) wurden die Beamtenanwärter von jeweiligen Ressortministern und den diesen untergeordneten Beamten ausgewählt. Eine vielfältige Patronage führte zu einer dem Staat schädlichen Personalpolitik, insbesondere auch zu vielen unfähigen Beamten. Man mußte sich nach einer zentralisierten und möglichst neutralen Institution für die Beamtenauswahl umsehen.

Durch das IBG wurde das Personalrat des Obersten Rates für den öffentlichen Dienst (im folgenden "Rat" genannt) geschaffen. Die Einzelheiten zu diesem Rat, der sich auch mit der Auswahl von Angestellten befaßt, finden sich in den §§ 24 - 32 IBG.

Die Spitze des Rates bildet nach § 24 Abs.1 IBG sein Präsident, der mit vier beamteten Mitgliedern über die Anzahl und die Zahl der benötigten Beamten entscheidet. Drei aus den Mitgliedern des Rates werden vom Finanzminister der Regierung vorgeschlagen, das sie für drei Jahre ernannt, falls der Finanzminister eine Verlängerung der Amtszeit zu weitere drei Jahre vorgeschlagen hat, kann das Kabinett die Amtszeit entsprechend verlängern.

Die Schlüsselstellung hat hier der Finanzminister inne, weil er nach §§ 3 und 4 ISrPG verpflichtet ist, die Stellenpläne, insbesondere den für die Beamten jährliche Anstellplan,

Die nur dreijährige, mithin reichlich kurz bemessene Amtszeit der Mitglieder des Rates ist "eine Waffe" in der Hand des Finanzministers, "um unangenehme Mitglieder aus dem Rat zu entfernen". Sie sollen nicht so lange im Amt sein, daß sie eine dem Staatswesen gefährliche Personalpolitik betreiben könnten.

1) Saadi, a.a.O., S. 186.

Im Übrigen ist der Rat nicht weisungsgebunden und lediglich dem Kabinetts verantwortlich. Jedes Jahr muß er dem Kabinetts einen Bericht über seine Tätigkeit und mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes erstatten (§ 26 IBG).

Der Präsident und die vier mit der Beamtenauswahl befaßten Mitglieder des Rates müssen persönliche Kenntnisse von Beamten sein, die sich mindestens in der 2. Beförderungsstufe befinden und nicht weniger als fünf Jahre im öffentlichen Dienst tätig sind (z.B. Professoren, Richter, Ingenieure usw.). Falls sie nicht vorher als Beamte tätig waren, müssen sie jedenfalls auf andere Weise eine hinreichende Sachkenntnis erworben haben, damit sie zu Beamten der 2. Beförderungsstufe ernannt werden können. Diese Vorschriften sollen eine hinreichende Qualifikation des Auswahl-Kollegiums sicherstellen.

Soweit nicht der Staatspräsident (vgl. hierzu Art. 46 Buchst. b IrakVerf, § 8 Abs. 2 IBG), sondern der Rat Ernennungsbehörde ist, hat er die Beamten nach erfolgreicher Prüfung zu ernennen und entlassene Beamte wiederzuerkennen, ferner Beamte zu befördern, sofern sie von ihren Vorgesetzten zur Beförderung vorgeschlagen sind (vgl. § 24 Abs. 3 Buchst. a und b IBG).

Die erfolgreiche Ablegung einer Prüfung ist grundsätzliche Voraussetzung der Ernennung. Nur unter besonderen Umständen, wie z.B. bei Ernennung durch den Staatspräsidenten oder bei Dienstverwendungen, dürfen Beamte auch ohne vorherige Prüfung ernannt werden¹⁾.

Die Prüfungsbedingungen und das Verfahren sind in der Prüfungsordnung für den öffentlichen Dienst Nr. 54 vom 10. Dezember 1957 (IPO) geregelt. Danach müssen die Bewerber grundsätzlich eine schriftliche und mündliche Prüfung ablegen. Eine Ausnahme bilden diejenigen Bewerber, die lediglich als Schreiber (6. bis 9. Beförderungsstufe) tätig sein wollen. Sie müssen nach Kap. 2, §§ 2

1) Allerdings ist z.B. das Gesetz zur Verbesserung der Verwaltung Nr. 2 vom 1. August 1958, das in seinen §§ 1 bis 4 eine Ernennung ohne Prüfung vorsah, inzwischen (seit dem 18. Juni 1966) außer Kraft.

und 3 IPO nur eine schriftliche Prüfung ablegen. Ist die Zahl der Beamtenanwärter gleich oder geringer als die Zahl der unbesetzten Stellen im öffentlichen Dienst, kann der Rat nur eine mündliche Prüfung verlangen.

Die Beamtenanwärter werden von Fachleuten (Ärzten, Ingenieuren, Chemikern, Professoren) geprüft, wenn sie sich um eine Spezialstelle (z.B. als Laborant, Hilfsingenieur, Landmesser, Lokomotivführer) beworben haben.

Entscheidend für die Einstellung und Eingruppierung ist bei mehreren Bewerbern jeweils die Anzahl der vom Prüfling erzielten Leistungspunkte.

Gegen diese Methode der Auswahl durch Prüfung, die wenigstens einigermaßen eine sachbezogene Entscheidung sicherstellt, läßt sich im Grunde nichts einwenden. Aber die Prüfung sollte nicht die einzige Qualifikations-Möglichkeit sein, vielmehr sollten auch z.B. die Zeugnisse der Schulen, insbesondere die der Fach- und Hochschulen oder die beruflichen Erfahrungen, die man auch außerhalb des Staatsdienstes anzusammeln vermag, verstärkt mit in Betracht gezogen werden.

Der Rat hat ohnehin erfahren müssen, daß sich viele Bewerber jeder Gelegenheit, die Beamten-Auswahlprüfung zu vermeiden, sehr wohl zu bedienen wissen¹⁾.

II. Voraussetzungen der Ernennung

Die Voraussetzungen der Ernennung sind - nach deutschem Recht - in solche sachlicher und persönlicher Art gegliedert. Im irakischen Recht oder in der irakischen Literatur findet man diese Unterscheidung nicht, aber ich will versuchen, die Voraussetzungen an Hand dieser Unterscheidung vorzuführen. -

Sachliche Vorbedingung ist allein und ausnahmslos das Freisein einer Beamten-Planstelle (§ 8 Abs.1 IBG). Es herrscht hier, wie schon an anderen Stellen angedeutet, eine absolute Verknüpfung der Ernennung mit einer ganz bestimmten Amtsstelle, die im Haushalt vorgesehen und damit zugleich "Planstelle" ist. Wer ernannt wird,

1) Vgl. ObRat, a.a.O., S. 15.

ist damit zugleich in das Amt (die Planstelle) eingewiesen.

Das ist anders im deutschen Beamtenrecht, wo die Ernennung (im Sinne von "Einstellung") und damit die Begründung des Beamtendienstverhältnisses von der Übertragung des Amtes zu unterscheiden ist (vgl. z.B. §§ 8 LBG-NW, 3 LVO-NW, 3 LBesG-NW) und der Anspruch auf die Dienstbezüge in aller Regel mit der Ernennung entsteht¹⁾

Dagegen kann im Irak, um Fehler im Verwaltungssystem möglichst auszuschließen, eine wirksame Ernennung nur beim Bestehen und Freisein einer Amtsstelle (Planstelle) erfolgen. Im irakischen Beamtenstellenplan wird jede einzelne Planstelle mit den zugehörigen Bezügen genau aufgeführt.

An persönlichen Voraussetzungen sieht das irakische Beamtenrecht folgende vor:

Der Beamtenanwärter muß gemäß § 7 Abs.1 IBG die irakische Staatsangehörigkeit besitzen. Ausnahmen gibt es hierzu nicht. Im übrigen darf nach § 7 Abs.1 IBG erst fünf Jahre nach dem Erwerb der irakischen Staatsangehörigkeit eine Berufung in das Beamtendienstverhältnis erfolgen. Das wurde so festgelegt, um dem neuen Staatsangehörigen die Möglichkeit zu geben, vorher mit den Verhältnissen des Landes vertraut zu werden, und um auszuschließen, daß der Erwerb der Staatsangehörigkeit nur zum Zwecke der Bewerbung ohne diese Kenntnis und ohne Bindung an das Land benutzt wird²⁾.

Gegen diese Bestimmung wendet sich z.B. Scharif, der meint, man solle, wenn jemand die irakische Staatsangehörigkeit erwerbe, von seinen ernstesten Absichten ausgehen. Es sei gegebenenfalls ein Schaden für das Staatswesen, wenn er nun fünf Jahre lang auf seine Ernennung warten müsse³⁾. Auch Kamill⁴⁾ schlägt vor, § 7 Abs.1 IBG

1) Vgl. hierzu auch v. Guregg/Kraus, a.a.O., S.529. Mir ist unklar, warum H.J. Wolff, a.a.O., S.410, unter diesen Umständen die Amtsstelle (Planstelle) überhaupt unter "sachlichen Voraussetzungen" aufführt.

2) Vgl. Saedi, a.a.O., S.178.

3) Scharif, a.a.O., S. 284. VerwR.

4) a.a.O., S.133.

aufzulockern und die Entscheidung im Einzelfall den für die Ernennung zuständigen Behörden zu überlassen.

Dagegen wird von Anwärtern für den Auswärtigen Dienst sogar verlangt, daß ihre Eltern bereits die irakische Staatsangehörigkeit besessen haben. Jedenfalls muß der Vater sie von Geburt an gehabt haben, während die Mutter sie auch später erworben haben kann.

Nach § 7 Abs.2 IBG kann die Ernennung bereits bei einem Mindestalter von 18 Jahren erfolgen, für den Schwesterndienst sind sogar nur 16 Jahre als Mindestalter festgelegt¹⁾. Bei Richtern ist hingegen ein höheres Lebensalter Voraussetzung. So ist nach § 32 Abs.2 des Irakischen Richtergesetzes Nr. 26 vom 28. April 1963 (IRG) das Mindestalter für Hilfsrichter auf 25 Jahre und dasjenige der Richter auf 30 Jahre festgesetzt.

Ein Höchstalter, nach dessen Vollendung keine Ernennung mehr erfolgen darf, kennt das irakische Beamtenrecht - abweichend vom deutschen Beamtenrecht (vgl. etwa §§ 14 Abs.1, 34 Abs.3 BLV) - nicht. Das ist m.E. auch durchaus richtig, da der Irak ein Entwicklungsland ist und fähige Beamte - gleichgültig welchen Alters - braucht. Die Erfahrungen und Fähigkeiten mancher älterer Beamtenanwärter sollten nicht unberücksichtigt bleiben. In jedem Falle sollte aber der Rat die Möglichkeit haben, auch über die Einstellung älterer Bewerber zu entscheiden.

Nach § 7 Abs.3 IBG muß der Beamtenanwärter gesund sein. Das nähere hierzu ist in den Normen der Beamtengesundheitsverordnung (Nr. 15 vom 30. Juni 1963) enthalten. Der Gesundheitszustand der Beamtenanwärter wird von einer Ärztekommision überprüft.

Ferner muß der Bewerber nach § 7 Abs.4 IBG einen guten Leumund besitzen und ein polizeiliches Führungszeugnis beibringen können; aus dem sich keine erheblichen Vorstrafen ergeben. Normalerweise werden nur Stra-

1) Manche Schwester beendet ihre Grundausbildung bereits mit 16 Jahren. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber das Mindestalter auf 16 Jahre herabgesetzt, um die Schwestern in das Beamtenverhältnis berufen zu können.

fen wegen "Übertretungen" hingenommen. Lediglich bei Bestrafungen aus politischen Gründen können auch höhere Strafen toleriert werden. Das Amt für öffentliche Sicherheit beurteilt im übrigen jeden Bewerber und stellt ihm eine charakterliche und politische Unbedenklichkeitsbescheinigung aus, die der Bewerber ebenfalls vorzulegen hat.

Vorlegen muß er nach § 7 Abs.5 IBG auch seine Schulzeugnisse. Der Beamtenanwärter der niedrigsten Stufe muß mindestens ein Abschluß-Zeugnis der "Volksschule" vorweisen können. Außerdem haben die Bewerber grundsätzlich nachzuweisen, daß sie ihrer Wehrpflicht genügt haben.

Für die Ernennung ist dann letztlich die bereits geschilderte Fachprüfung entscheidend, die für jede Beamtenkategorie entsprechende Anforderungen stellt.

§ 6 : Zum Rechtsstatus des irakischen Beamten

Um den Inhalt des Dienstverhältnisses und damit den Status des einzelnen irakischen Beamten etwas mehr zu verdeutlichen, beginne ich - wie auch bei der Darstellung des deutschen Beamtenrechts üblich - mit seinen Rechten und Pflichten.

I. Grundlegende Pflichten und Rechte

Einzelheiten hierzu werde ich später nachtragen. Hier geht es zunächst nur um das Fundamentale.

Es ist für das irakische, ebenso wie für das deutsche Beamtenrecht (vgl. §§ 52 ff. BBG, §§ 55 ff. LBG-NW), selbstverständlich, daß die Pflichten den Rechten voranzustellen sind. Das gilt für das irakische Beamtenrecht sogar in erhöhtem Maße. Zwar hat sich eine individualistische Staatstheorie im Irak bisher kaum einnisten können, aber es ist trotzdem in einem relativ jungen Staat nötig, gerade den herausgehobenen Staatsbediensteten, nämlich den Beamten, auf seine Pflichten der Allgemeinheit (dem Dienstherrn) gegenüber besonders eindrucksvoll hinzuweisen.

Demgemäß ist die Grundverpflichtung des Beamten - vergleichbar etwa dem Art. 80 LV-NW - in der Irakischen Verfassung vom 19. April 1964 festgelegt. Er hat, wie es in Art. 17 IrakVerf schlicht heißt, "dem Volke zu dienen".

Während die deutschen Beamtengesetze eine Reihe konkreterer Pflichten aufzählen, findet sich im IBG hierzu nichts. Man muß schon im Irakischen Disziplinalgesetz (IDG) nachschlagen, um einige weitere normierte Pflichten nachlesen zu können.

So heißt es z.B. in § 4 Abs. 1 Buchst. a IDG, daß der Beamte seine Pflichten und Aufgaben gewissenhaft auszuführen hat, ferner, daß er seinen Dienstherrn achten und den Anweisungen seiner Vorgesetzten folgen muß. Das sind gewiß Vorschriften, die unbedingt erforderlich sind, um einen ordnungsgemäßen Verwaltungsgang zu ermöglichen. Sie sind daher dem deutschen Beamtenrecht ebenfalls nicht fremd (vgl. z.B. §§ 55, 58 LBG-NW).

Daneben dürfte - wie etwa durch § 55 Abs. 1 LBG-NW geschehen - die Unparteilichkeit der Amtsführung besonders zu betonen sein, denn es geht nicht an, daß ein "Staatsdiener" sich lediglich dem Wohle einer Partei oder sonstigen Gruppe verpflichtet fühlt, nicht aber dem staatlichen Allgemeinwohl. Eine ausdrückliche Betonung der unparteiischen Erfüllung der Amtsaufgaben findet sich jedoch im irakischen Beamtenrecht nicht. Sie kann nur aus Art. 17 IrakVerf gefolgert werden.

Dagegen führt z.B. § 4 Abs. 1 Buchst. b IDG als weitere Pflicht die der Amtsverschwiegenheit (ähnlich etwa dem § 64 Abs. 1 Satz 1 LBG-NW) auf. Ferner verlangt der Gesetzgeber, daß der Beamte seine Dienstzeiten einhält, seine Arbeitskraft dem Staat zur Verfügung stellt und keine Nebentätigkeit ohne besondere Genehmigung ausführt (§ 5 IDG).

Auch soll es ihm verwehrt sein, seine nächsten Verwandten (1. bis 3. Grad) für ein Amt zu benennen (§ 4 Abs. 2 Buchst. g IDG).

Es finden sich sogar Verpflichtungen, die das außerdienstliche Verhalten des Beamten betreffen und moralischen (religiösen) Vorstellungen entspringen. So soll

z.B. der Beamte nicht Karten spielen und sich nicht betrunken in der Öffentlichkeit zeigen dürfen (§ 4 Abs.2 Buchst. d und h IDG).

Das sind so einige Verpflichtungen und Pflichten, die bereits ein Schlaglicht auf die Pflichtenseite zu werfen vermögen und auch wohl schon zeigen, daß dem irakischen Beamten ein gewisses Berufs- oder "Standes-Ethos" nicht fremd sein kann.

Der Beamte hat aber auch Rechte, die man mit den in deutschen Beamtengesetzen normierten durchaus vergleichen kann. Man kann sogar - nach deutschem Sprachgebrauch - sagen, daß der Beamte und seine nächsten Familienangehörigen den Schutz und die Sorge des Dienstherrn (Staates) genießen, und zwar zur Zeit der dienstlichen Tätigkeit des Beamten ebenso wie nach dem Eintritt in den Ruhestand.

Zunächst hat der Beamte, was noch näher zu behandeln sein wird, einen Anspruch auf Dienstbezüge und besondere Zuschläge, so z.B. auf den Orts- und Kinderzuschlag. Nach § 3 IBG richten sich die Dienstbezüge und die Zuschläge nach der Ausbildung und der Dienststufe des jeweiligen Beamten.

Nach dem Eintritt in den Ruhestand hat der Beamte Anspruch auf ein Ruhegeld.

Von einem Recht auf Akteneinsicht oder auf Erteilung eines Dienstzeugnisses (wie etwa nach §§ 102, 104 LBG-NW) ist im irakischen Beamtenrecht hingegen nirgendwo die Rede. Dagegen steht jedem Beamten z.B. nach Maßgabe der §§ 43 - 50 IBG Erholungsurlaub zu. Reisevergütungen bei Dienstreisen kann er auf Grund der Reiseverordnung Nr. 33 vom 27. August 1956 beanspruchen.

Im übrigen haben alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes, also auch die Beamten, gemäß §§ 3 und 4 des Irakischen Gewerkschaftsgesetzes Nr. 1 vom 1. Januar 1960 das Koalitionsrecht. Nach Erlass dieses Gesetzes sind viele gewerkschaftliche Gruppen für den öffentlichen Dienst im Lande gegründet worden. Es gibt heute kaum eine Behörde, für deren Bedienstete keine solche Gewerkschaft besteht. Jeder Beamte darf eine Gewerkschaft gründen

oder einer bestehenden beitreten.

Ein Streikrecht besitzen jedoch nach §§ 109, 110 IstG die Beamten nicht.

Weitere Normierungen zum Rechtsstatus des irakischen Beamten ergeben sich aus dem geltenden

II. Disziplinarrecht.

Strafbare Handlungen und dienstliche Verfehlungen stellt auch das Irakische Disziplinalgesetz Nr. 69 vom 9. Mai 1936 (IDG) - ebenso wie etwa die Bundesdisziplinarordnung in der Fassung vom 20. Juli 1967 - unter besondere Dienststrafen. Das Gesetz betrifft mit seinen §§ 3, 4, 36 und 37 alle Beamten, einschließlich der pensionierten oder ausgeschiedenen, soweit sie während ihrer Dienstzeit Verfehlungen begangen haben (vgl. § 28 IDG). Daneben gelten nach § 2 IDG für bestimmte Beamtengruppen (Richter, Direktoren des Rechnungsamtes, Polizeioffiziere usw.) sondergesetzliche Bestimmungen. Das IDG ist mithin das allgemeine und grundlegende Disziplinalgesetz, weswegen ich hier ausschließlich seinen wesentlichen Inhalt darzustellen versuche.

Das materielle Disziplinarrecht (Straf-Tatbestände) findet sich, wie ich bereits im Zusammenhang mit den Pflichten des Beamten andeutete, im IDG. Das ist anders als nach deutschem Disziplinarrecht, wo die grundlegende materielle (und sehr offene) Handhabe, einen Beamten disziplinarisch zu bestrafen, in den Beamtengesetzen aufgesucht werden muß (§§ 77 BBG, 83 LBG-NW). Die einzelnen Strafgründe sind hingegen im IDG (insbesondere in § 4) abschließend aufgezählt, wodurch der irakische Beamte einen erhöhten Schutz vor ungerechten Bestrafungen genießt. Ich maße mir mit dieser Feststellung keine Kritik am deutschen Beamtendisziplinarrecht an, wo auf anderen Wegen, insbesondere durch einen sehr ausgeprägten Gerichtsschutz in Disziplinarsachen, zumindest dasselbe erreicht wird.

Unmittelbar an die Straftatbestände schließt sich im IDG die Regelung der Dienststrafen an. Das IDG kennt nach § 6 zwei Straf-Kategorien, nämlich leichte und schwere Dienststrafen.

Ich werde auch hier versuchen, die einzelnen Strafen an Hand des deutschen Fach-Vokabulars vorzuführen, obwohl die irakischen Dienststrafen natürlich nicht voll mit den entsprechenden deutschen übereinstimmen.

Die leichten Strafen sind:

a) der Verweis.

Der Beamte erhält vom zuständigen Disziplinar-Vorgesetzten einen Bescheid, in dem seine Tat beschrieben und ein Tadel ausgesprochen wird. Im einzelnen enthält der Bescheid die Mahnung, die Tat nicht zu wiederholen und die Aufforderung, sich in Zukunft korrekt zu verhalten. Ein Beamter kann zweimal einen Verweis erhalten, danach muß er disziplinarisch strenger bestraft werden (§ 7 Buchst. a und b IDG).

b) Geldstrafe.

Unter denselben Kautelen wird gegebenenfalls eine Geldstrafe verhängt. Sie darf den Gehaltsbetrag von zehn Arbeitstagen nicht übersteigen.

c) Aufstiegs- und Beförderungssperre.

Im Bescheid wird das Verhalten des Beamten als nicht zufriedenstellend gekennzeichnet. Die Strafe besteht in dem Versagen des Aufstiegs im Gehalt und in einer Beförderungssperre für die Dauer eines Jahres. Beides wird vom nächsten gesetzlichen Gehaltssteigerungs- oder Beförderungstermin an gerechnet (§ 8 Buchst. a und b IDG).

Schwere Dienststrafen sind hingegen:

a) Gehaltskürzung.

Nach § 9 IDG können vom monatlichen Bruttogehalt bis zu 10 % einbehalten werden. Die Dauer dieser Strafe soll nicht weniger als ein Jahr und nicht länger als zwei Jahre betragen. Zugleich wird die Beförderung des Beamten für zwei Jahre ausgesetzt, gerechnet vom nächsten Beförderungstermin an.

b) Herabstufung.

Der § 10 IDG sieht eine Zurückstufung des Beamten und eine nachhaltige Beförderungssperre vor, die nur unter den gesetzlich genau umschriebenen Voraussetzungen überwunden werden kann.

c) Befristete Entfernung aus dem Amt (faşl).

Die Zeitspanne soll nicht weniger als zwei Jahre und nicht länger als fünf Jahre betragen. Es besteht gemäß § 11 Abs.1 IDG für den bestraften Beamten die Möglichkeit, nach Ablauf der Frist sein Amt wieder anzutreten. Diese Strafe darf nur unter den Voraussetzungen des § 11 Abs.2 IDG verhängt werden, der u.a. als Gründe vorsieht:

zweimaliges Vorbestraftsein mit schweren Dienststrafen und neuerliche Verfehlung

oder

Verfehlung im Amt und Verurteilung durch das Strafgericht zu einer Strafe der zweiten Kategorie¹⁾.

d) Entfernung aus dem Dienst (âzı).

Mit dieser Strafe wird der Beamte endgültig aus dem Dienstverhältnis entlassen. Es besteht nach § 12 Abs.1 IDG für ihn auch keine Möglichkeit mehr, im öffentlichen Dienst tätig zu sein.

Nach § 12 Abs.2 IDG ist die Entfernung aus dem Dienst nur aus folgenden Gründen zulässig: entweder

Schädigung der Allgemeinheit durch eine gefährliche Tat

oder

einmaliges Vorbestraftsein mit befristeter Entfernung aus dem Amt und neuerliche Verfehlung

oder

Verfehlung im Amt und Verurteilung durch das Strafgericht zu einer Strafe der ersten oder zweiten Kategorie²⁾. Bestrafungen aus politischen Gründen sind ausdrücklich ausgenommen.

Leichte Dienststrafen können vom zuständigen Fachminister, dem zuständigen Disziplinarausschuß, vom Behördenchef oder auch von denjenigen Beamten verhängt werden, die vom Minister, dem örtlich zuständigen Diszipli-

1) Das sind Vergehen mit Strafanrohungen von Gefängnis ab 6 Monaten bis zu 3 Jahren.

2) Bei der 1.Kategorie handelt es sich um Verbrechen unter Androhung der Todes- oder Zuchthausstrafe.

narausschuß oder vom Obersten Disziplinarausschuß schriftlich hierzu ermächtigt worden sind. Der Fachminister kann die erteilte Ermächtigung jederzeit beschränken oder entziehen (§ 13 Abs.1 IDG).

Die mit leichten Disziplinarstrafen belegten Beamten haben in der Regel keine Möglichkeit, Beschwerde einzulegen. Hierzu sind lediglich diejenigen Beamten befugt, welche vom Staatspräsidenten ernannt worden sind. Sie müssen sich mit ihrer Beschwerde an den Obersten Disziplinarausschuß wenden (§ 19 IDG).

Schwere Strafen können grundsätzlich nur ausgesprochen werden vom zuständigen Disziplinarausschuß oder vom Obersten Disziplinarausschuß.

In jedem Fachministerium, im Präsidialamt (Amt des Staatspräsidenten) und im Rechnungsamt gibt es Disziplinarausschüsse, jeweils bestehend aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern. Diese Mitglieder werden durch den Behördenchef ernannt. Ihre Namen sind im Irakischen Allgemeinen Staatsanzeiger (ähnlich dem Bundesgesetzblatt) zu veröffentlichen.

Janeben hat jeder Fachminister das Recht, weitere Disziplinarausschüsse für eine oder mehrere ihm untergeordnete Behörden einzurichten und deren Mitglieder zu bestimmen (§ 17 IDG).

Außerdem besteht nach dem Gesetz Nr. 49 vom 18. Juli 1933 ein Oberster Disziplinarausschuß beim Justizministerium. Sein Vorsitzender und die beiden ständigen Beisitzer werden vom Ministerpräsidenten aus dem Kreise der Bediensteten derjenigen Abteilung des Justizministeriums ausgewählt, welche u.a. für die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen zuständig ist. Neben ihnen kann der Ministerpräsident einen oder mehrere Behördenchefs zu nichtständigen Mitgliedern ernennen, die später als Nachfolger der ständigen Mitglieder herangezogen werden können (vgl. § 6 Buchst. a und b des o.a. Gesetzes).

Schließlich sah § 2 des inzwischen außer Kraft getretenen Säuberungsgesetzes von 1958¹⁾ vor, daß der Mini-

1) Vgl. hierzu schon oben, S. 41, Fußnote 1.

sterpräsident in politisch unruhigen Zeiten (Staatsnotstand) auf Vorschlag des für die zu bestrafenden Beamten zuständigen Fachministers Beamte ganz (azl) oder befristet (fasl) (höchstens für fünf Jahre) aus dem Dienst entfernen durfte. Dies galt allerdings nur für Beamte, der ersten und zweiten Stufe, also für Beamte in höchsten Amtsstellen, während für Beamte niedrigerer Rangstufen jeder Fachminister dieselben Befugnisse hatte. Für diese Maßnahmen genügte es nach § 2 SG, wenn das Verhalten des Beamten Anlaß zu der Besorgnis hatte aufkommen lassen, sein Verbleiben im Amt werde eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit darstellen.

Abgesehen von diesen zuletzt geschilderten Sofortmaßnahmen, die einen hinreichenden Schutz des betroffenen Beamten ohne Not (eine Suspension vom Amt wäre in aller Regel ausreichend) vermissen lassen, hält das normale Disziplinarverfahren durchaus einem Vergleich mit dem europäischen Beamtenrecht stand. Die wesentlichen Grundregeln sind folgende:

Hat ein Minister oder Behördenchef durch Ermittlungen erfahren, daß ein Dienstvergehen vorliegt, so prüft er, ob eine leichte oder schwere Dienststrafe in Betracht kommt. Hat der beschuldigte Beamte eine schwere Dienststrafe zu erwarten, so gibt der Vorgesetzte nach § 20 Buchst. a IDG das Verfahren an den zuständigen Disziplinarausschuß ab. Hiervon ist der Beschuldigte gemäß § 20 Buchst. b IDG in Kenntnis zu setzen.

Der Vorsitzende des Disziplinarausschusses beraumt Termin zur mündlichen Verhandlung an und lädt nach § 21 IDG den Beschuldigten und die Zeugen, die vor dem Kollegium erscheinen, aussagen und ihre Aussage beeiden müssen (§§ 38, 39 IDG).

Die Verhandlung findet unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Dem Beschuldigten ist es gestattet, sich durch einen Anwalt seiner Wahl verteidigen zu lassen. Ihm und dem Beschuldigten selbst muß Einblick in die Strafakte gewährt werden. Zur Verhandlung kann ein Vertreter des zuständigen Fachministers oder des Behördenchefs, dem der Beschuldigte unterstellt ist, zugezogen

und gehört werden.

Der Sekretär des Disziplinarausschusses verliest nach der Eröffnung der mündlichen Verhandlung die Anklageschrift. Danach werden die Zeugen der Anklage vernommen. Es schließt sich die Anhörung des Beschuldigten und seiner Zeugen an.

Eine Verurteilung kann vom Disziplinarausschuß nur einstimmig oder mit absoluter Mehrheit beschlossen werden.

Der verurteilte Beamte hat das Recht, gegen den Spruch binnen 15 Tagen - gerechnet vom Tage seiner Verkündung ab - Beschwerde beim Obersten Disziplinarausschuß einzulegen. Dieselbe Befugnis steht dem zuständigen Fachminister und dem Behördenchef zu, wenn sie der Auffassung sind, daß der Beschuldigte hätte verurteilt werden müssen oder die Strafe zu milde sei (§ 29 Buchst. a IDG).

Der Oberste Disziplinarausschuß entscheidet nach gleichen Verfahrensgrundsätzen endgültig.

Erwähnenswert für den Deutschen Leser dürfte wegen §§ 17 BDO, 16 Do-NW noch sein, daß auch nach irakischem Disziplinarrecht dem Strafrichter der Vortritt gebührt. Kommt eine Verurteilung wegen Verstoßes gegen ein allgemeines Strafgesetz in Betracht, so hat der Disziplinarausschuß das Disziplinarverfahren vorläufig einzustellen und die Akten dem zuständigen Strafgericht zu übergeben. Das Disziplinarverfahren kann gemäß § 26 Buchst. a IDG auch dann wieder aufgenommen werden, wenn sich im Strafprozeß die Unschuld des Beamten ergeben hat (Freispruch), denn der Freispruch vom Verstoß gegen ein allgemeines Strafgesetz schließt eine disziplinarische Bestrafung nicht aus. Im übrigen ist der strafrechtlich Verurteilte auch disziplinarisch zu bestrafen (§ 26 Buchst. b IDG).

III. Zur Stellung der Beamtin

Es dürften sich bei einer in Europa erscheinenden Schrift über das irakische Beamtenrecht einige grundsätzliche Bemerkungen zum Status der Beamtin lohnen.

Es ist klar, daß an eine Beteiligung der Frau am öffentlichen Leben bis zur Beendigung der türkischen Herrschaft (1917)¹⁾ überhaupt nicht gedacht werden konnte. Aber auch die erste, inzwischen außer Kraft getretene Irakische Verfassung vom 21. März 1925 sah eine Gleichberechtigung der Frau noch nicht vor (vgl. Art. 18 IV). Zwar wurden einige Frauen, insbesondere Lehrerinnen, Schwestern und Ärztinnen, bereits zu dieser Zeit im öffentlichen Dienst beschäftigt, aber der Ausbildungsstand der weiblichen Bevölkerung stand zu dieser Zeit noch auf einem derart niedrigen Niveau, daß schon aus diesem Grunde eine zahlenmäßig ins Gewicht fallende Heranziehung von Frauen für den Staatsdienst nicht in Betracht kommen konnte.

Erst **nach** dem zweiten Weltkrieg wurden viele Mädchenschulen errichtet. Auch begannen junge Frauen verstärkt an den Universitäten des Landes zu studieren. Zunehmend fanden sie Eingang in den öffentlichen Dienst.

Ihre Gleichberechtigung fanden sie jedoch erst in Art. 9 der Irakischen Verfassung vom 27. Juli 1958 verankert, wo es hieß:

"Die Bürger sind vor dem Gesetz hinsichtlich der allgemeinen Rechte und Pflichten gleichberechtigt. Es besteht kein rechtlicher Unterschied zwischen ihnen wegen ihres Geschlechts, ihrer Abstammung, ihrer Sprache, ihrer Religion und ihres Glaubens".

Da im selben Jahr eine Reihe von neuen Ministerien, so z.B. das Propaganda-, Handels-, Wohnungs-, Öl- ~~und~~ und Industrieministerium, errichtet wurden und geeignete Dienstkräfte rar waren, wurden nunmehr Frauen verstärkt auch in das Beamtenverhältnis übernommen. Eine Frau wurde sogar als Minister berufen.

Die Irakische (geltende) Verfassung vom 29. April 1964 (IrakVerf) wiederholt in ihrem Art. 19 die Gleichberechtigungs-Garantie. In Art. 17 IrakVerf ist außerdem

1) Der Irak war von 1534 - 1917 Teil des Ottomanischen Reiches.

festgestellt, die Arbeit sei

"in der Republik Irak Recht, Pflicht und
Ehre für jeden Bürger, der arbeitsfähig ist".

Das geltende Recht kennt keine Vorschrift, welche die allgemeine Stellung der Frau im Rechtsleben oder ihre Stellung als Beamtin beeinträchtigen könnte. Daher ist ohne weiteres davon auszugehen, daß alles das, was ich bisher zum irakischen Beamten gesagt habe und im folgenden darlegen werde, auch für die Beamtin gilt. Insbesondere erhält die Beamtin das gleiche Gehalt wie ihr männlicher Kollege.

Zur Zeit ist eine große Zahl von Beamtinnen im öffentlichen Dienst beschäftigt. Es gibt kaum eine Behörde, in welcher nicht auch Beamtinnen tätig sind. Viele Schülerinnen und weibliche Studierende werden jetzt an Schulen, Hochschulen und Universitäten ausgebildet.

Auch außerhalb des öffentlichen Dienstes gewinnt die Stellung der Frau im Irak zunehmend an Bedeutung. Die Frauen stehen den Männern bei der Entwicklung des Landes zur Seite. Das trifft auch für die Landbevölkerung zu, die etwa 70 % der Gesamtbevölkerung des Irak ausmacht. Die Regierung versucht, den Bildungsstand der auf dem Lande lebenden Menschen besonders zu fördern.

§ 7 : Laufbahnen (Amtsstufen), Anstellung und Schulung der Beamten

I. Einstufungs-Voraussetzungen

Ich sprach bereits an verschiedenen Stellen von "Stufen" oder "Laufbahnen" der Beamten, die es natürlich auch im Irak gibt.

Während das deutsche Beamtenrecht grundsätzlich vier Laufbahnen unterscheidet (vgl. z.B. §§ 2 und 40 BLV, §§ 1 und 4 IVO-NW), kennt das irakische Beamtenrecht neun "Laufbahn"-Stufen (vgl. § 3 Abs.1 IBG). In Sondergesetzen kann eine andere Regelung vorgesehen sein. So spricht z.B. das Irakische Richtergesetz vom 28. April 1963 - Nr. 26 - in seinem § 39 Buchst. a von nur fünf Abstufungen.

Man kann im Irak in aller Regel nicht kraft seiner Ausbildung und bestimmter Befähigungsnachweise - wie etwa in Deutschland beim "höheren Dienst"; §§ 28-30 BLV, §§ 40-42 LVO-NW) - sofort in die höchste "Laufbahn" (wenn auch nicht sogleich in das höchstdenkbare Amt), sondern muß und kann sich aus den jeweiligen "Eingangsstufen" (9. bis 4. Stufe) nur in die drei höchsten "Laufbahn"-Stufen (3. bis 1. Stufe) "hochdienen". Auch gibt es innerhalb der jeweiligen Stufen viel weniger differenzierte "Besoldungsgruppen" als nach deutschem Besoldungsrecht (etwa Besoldungsgruppe A 1 bis A 5 für den "einfachen Dienst" des Landes Nordrhein-Westfalen). Es ist daher vielleicht besser, mit Bezug auf das irakische Recht von "Amtsstufen" zu sprechen.

Die erste Einstufung (bei der Einstellung in das Dienstverhältnis) erfolgt nach folgenden Prinzipien:

Es ist nach abgeschlossenem Besuch der Volksschule (6 Jahre) oder bei Nachweis eines entsprechenden Bildungsstandes möglich, in die niedrigste, d.h. in die 9. Amtsstufe eingereiht zu werden (§ 9 Abs. 1 Buchst. a IBG).

Die Einstufung in die 8. Amtsstufe hat hingegen bereits den abgeschlossenen Besuch der Mittelschule (weitere 3 Jahre nach Beendigung der Volksschul-Ausbildung) oder den Nachweis eines entsprechenden Bildungsstandes zur Voraussetzung (§ 9 Abs. 1 Buchst. b IBG).

Das Abitur kann im Irak nach Durchlaufen der Volks- und Mittelschule (9 Jahre) und anschließender zweijähriger Ausbildung auf einer Oberschule abgelegt werden. Dieser Befähigungsnachweis oder ein entsprechender Bildungsstand sind für die Einstufung in die 7. Amtsstufe erforderlich (§ 9 Abs. 1 Buchst. c IBG).

Kann ein Bewerber ein vierjähriges Studium an einer Universität oder sonstigen Hochschule mit Semester-Abschlußprüfung oder einen entsprechenden Bildungsstand (erworben eventuell in einer Religionsschule) nachweisen, so besteht für ihn die Möglichkeit, in die 6. Amtsstufe eingereiht zu werden (§ 9 Abs. 1 Buchst. d IBG).

In die 5. Amtsstufe kommt man nur nach mindestens fünfjährigem Studium an einer Universität oder Hoch-

schule mit Abschlußexamen (§ 9 Abs.2 IBG). Will man in diese Stufe mit einem höheren Besoldungsgrad eingereiht werden, so bedarf es eines weiteren Studienjahres mit Abschlußexamen und eines nachfolgenden Promotions-Studiums von zwei Jahren (Nachstudium; § 9 Abs.3 IBG).

Die 4.Amtsstufe steht allenfalls Bewerbern mit einem Nachstudium von drei Jahren offen (§ 9 Abs.4 IBG).

Das sind die geforderten Qualifikationen, welche die Bewerbung für eine bestimmte Amtsstufe überhaupt erst ermöglichen. Entscheidend für die Einstellung ist jedoch, wovon ich bereits berichtet habe¹⁾, die Laufbahn-Prüfung, die vom Obersten Rat für den öffentlichen Dienst veranstaltet wird.

Wer diese Prüfung besteht, kann mit einer bestimmten Amtsbezeichnung, die seiner zukünftigen Tätigkeit (dem auszuübenden Amt) entspricht, zum Beamten auf Probe ernannt werden. Amt und Amtsbezeichnung sind in der Ernennungsbescheid genau festgelegt.

Die Amtsbezeichnungen sind - im ganzen gesehen und mit dem deutschen Beamtenrecht, insbesondere mit dem nordrhein-westfälischen Besoldungsrecht (vgl. die Anlage 1 zum LBesG-NW) verglichen - sehr uneinheitlich. Selbstverständlich gibt es auch im irakischen Recht gewisse einheitliche Amtsbezeichnungen, wie etwa "Präsident" oder "Direktor", aber Amtsbezeichnungen werden in aller Regel ad hoc (in dem Ernennungsbescheid) festgelegt. Dagegen führen z.B. Polizeibeamte gleicher Stufe einheitliche "Dienstgrad"-Bezeichnungen (vgl. § 1, Buchst. a - i des Irakischen Polizeigesetzes Nr. 40 vom 12.April 1943).

II. Probezeit und Anstellung

Ich sprach eben davon, daß die vom Obersten Rat ausgewählten Bewerber, gleichgültig für welche Amtsstufe, zu Beamten auf Probe ernannt werden.

Die Probezeit dauert gemäß § 14 Abs.1 IBG einheitlich ein Jahr. Der Behördenchef kann sie jedoch gegeb-

1) Vgl. oben, S. 41 f.

nenfalls um sechs Monate verlängern. Die Probezeit darf grundsätzlich nicht unterbrochen werden. Dennoch entstehende Ausfallzeiten - so z.B. bei zum Wehrdienst einberufenen Probebeamten - müssen nachgeholt werden.

Wer während der Probezeit um Entlassung aus dem Dienst gebeten hat, daraufhin entlassen worden ist, und später erneut als Beamter zum öffentlichen Dienst zugelassen wird, muß nach § 15 Abs.1 IBG seine Probezeit neu beginnen.

Hat sich während der Probezeit gezeigt, daß der Beamte zur Ausübung seines Amtes unfähig ist, so hat der Behördenleiter ihn gemäß § 14 Abs.2 IBG aus dem Dienstverhältnis zu entlassen. Gegen diese Maßnahme kann der Beamte innerhalb 30 Tagen Beschwerde beim Obersten Rat einlegen, der nach § 14 Abs.5 IBG endgültig entscheidet. Hebt der Oberste Rat die Entscheidung des Behördenchefs auf, so kann der Beamte die Probezeit fortsetzen oder im Amt bestätigt werden.

Es gibt im Irak, wie sich schon in anderen Zusammenhängen zeigte, keine Verwaltungsgerichtsbarkeit, die den Beamten gegen dienstrechtliche Maßnahmen "richterlich" schützt. Ganz abgesehen davon, daß noch keine Funktionsaufteilung nach Art des deutschen Gewaltenteilungs-Schemas (Verwaltung - Rechtsprechung) erfolgt ist, ist es dort auch noch unvorstellbar, daß ein Beamter sich gegen Maßnahmen ihm vorgesetzter Behörden mit einer gerichtlichen Klage wehren und auf diese Weise die Entscheidung einer "neutralen" Instanz herbeiführen könnte. Das sei hier nur am Rande vermerkt.

Ist der Behördenchef nach Ableistung der Probezeit zu der Auffassung gelangt, der Beamte sei fähig, seinen Amtspflichten zu genügen, so schlägt er ihn unter "Bestätigung" im Amt zur "Anstellung" (vgl. §§ 3 Abs.1 und 7 LBG-NW), d.h. zur endgültigen Ernennung vor. Daraufhin wird der bisherige Probebeamte von der Ernennungsbehörde zum Beamten auf Lebenszeit ernannt werden.

III. Beamtenausbildung

Auch der irakische Staat hat naturgemäß ein Interesse daran, daß die endgültig angestellten Beamten sich durch Kurse oder durch ein Eigenstudium weiterbilden.

Damit auch die Beamten selbst um ihre Fortbildung bemüht bleiben, ist - was noch im einzelnen darzulegen sein wird - ein "Leistungsprinzip" gesetzlich verankert und z.B. eine Beförderung davon abhängig, daß der um das höhere Amt sich bewerbende Beamte sich - unter allen Mitbewerbern - als der fähigste für das neue Amt herausstellt (§ 19 Abs.1 Buchst. b IBG).

Im übrigen veranstaltet der Staat Verwaltungskurse, an denen jeder Beamte mit Genehmigung des Finanzministers teilnehmen kann. Auch die jeweiligen Teilnahmevoraussetzungen, Ort und Zeit der Kurse, sowie die dem Beamten aus der erfolgreichen Teilnahme erwachsenden Vorteile werden nach § 34 IBG vom Finanzminister festgesetzt.

Fachschulen oder gar "Verwaltungsakademien" - wie in Deutschland - gibt es hingegen im Irak leider noch nicht.

Dienstkräften höherer Amtsstufen wird jedoch seit einigen Jahren Gelegenheit gegeben, Fachschulen des Auslands (vorwiegend USA, England, Ostblockstaaten, Deutschland), so z.B. für höhere Polizeibeamte die Polizeischule des Landes Nordrhein-Westfalen in Hiltrup, zu besuchen.

Dritter Abschnitt: Einzelheiten des irakischen Beamtenrechts

Nachdem ich die Grundzüge des irakischen Beamtenrechts geschildert habe, dürfte es von Nutzen sein, einige Einzelheiten noch ein wenig deutlicher hervortreten zu lassen, um einen besseren Vergleich mit dem deutschen Rechtszustand zu ermöglichen.

Hier soll es zunächst gehen um:

§ 8 : Dienstbehörden, Dienstvorgesetzte und Vorgesetzte der Beamten

Wegen der Zugehörigkeit insbesondere der Verwaltung zur Exekutivfunktion (zur sog. "vollziehenden Gewalt"), der daraus resultierenden Notwendigkeit, eine Vollzugsanordnung von der Spitze der Verwaltung bis zum letzten Beamten unverfälscht durchzubringen, und der damit korrespondierenden Gehorsamspflicht aller Beamten ist im deutschen Beamtenrecht die Vorgesetzten-Eigenschaft recht kräftig akzentuiert. Normen des Allgemeinen Teils der Beamtengesetze ("Einleitende Vorschriften"; §§ 3 BBG, 3 LBG-NW) bestimmen über den "hierarchischen" Aufbau, unterscheiden zwischen Oberster Dienstbehörde, Dienstvorgesetzten und Vorgesetzten und legen fest, wer darunter im einzelnen zu verstehen ist. Das alles beruht mehr oder weniger auf traditionell abgesicherten Vorschriften und Grundbegriffen.

Eine solch feine Zergliederung von Grundstrukturen kann für das irakische Beamtenrecht nicht vorausgesetzt werden. Auch dort gibt es zwar - wie ich im ersten Abschnitt darzulegen versucht habe - eine gewisse beamtenrechtliche Tradition, aber sie ist dem geltenden Beamtenrecht noch fremder als etwa das mittelalterliche Lehnssystem dem derzeitigen deutschen Beamtenrecht. Während sich das deutsche Beamtenrecht wenigstens einigermaßen kontinuierlich entwickeln konnte, wurde die Tradition des alten islamischen Rechtssystems, das rein "personal" orientiert war, mit der Befreiung des Irak von der türkischen Herrschaft und durch starke englische Einflüsse fast vollständig abgebrochen. Die beamtenrechtliche "Vertrags"-Beziehung des islamischen Rechts wurde in ein "Dienstverhältnis" überführt. Aus dem personalen "Dienstherrn" (Kalif, Wesir, Emir) wurde die Allgemeinheit (das "Volk"; vgl. Art. 17 IrakVerf) oder, was sicherlich noch richtiger ist, der Irakische Staat. Zwischen die Menschen im Staate schoben sich versachlichte Institutionen (Organe, Behörden) und führten eine weitere organisationsrechtliche Versachlichung herbei. Dennoch ist es auch

heute noch schwierig, klare Kompetenzen, Befehlsorgane und Instanzenzüge darzustellen.

Was sollte bei diesem Entwicklungsstand z.B. unter einer "obersten Dienstbehörde" zu verstehen sein ?

Die Tatsache, daß es im Irak - wie etwa in Frankreich - nur eine einheitsstaatliche und zentral-organisierte Verwaltung, d.h. keinen "Bundesstaat" und keine "Selbstverwaltung" gibt, erleichtert mir die Beantwortung dieser Frage nicht, da mir bewußt ist, daß die Frage sich auch nach deutschem Recht immer nur auf ein und denselben "Dienstherrn" (Bund, Land, Gemeinde) beziehen kann (§§ 2 BBG, 2 LBG-NW). In meinem Lande kommt als Dienstherr für alle Beamten allerdings nur der Staat Irak in Betracht, der in 14 Provinzen (liwā') eingeteilt ist.

In diesem Staat könnte - vergleichbar dem deutschen Recht (§§ 3 Abs.1 BBG, 3 Abs.1 LBG-NW) - "oberste Dienstbehörde" derjenige Fachminister sein, in dessen Dienstbereich der jeweilige Beamte ein Amt bekleidet. Zur Zeit bestehen im Irak 20 Ministerien¹⁾.

Diese obersten Fachbehörden treten jedoch hinter das Amt des Ministerpräsidenten zurück, der in § 2 IBG als Spitzenbehörde bezeichnet ist. Er kann nach § 3 GaB allerdings einzelne Befugnisse - eingeschlossen dienstrechtliche - auf seinen Stellvertreter (vgl. Art. 66 IrakVerf) oder auf Fachminister übertragen, ebenso wie Fachminister-Befugnisse nach § 7 GaB von ihren Inhabern auf nachgeordnete Behörden übertragen werden können.

Ist schon durch solche Delegationsbefugnisse und deren Ausübung die Stellung des Ministerpräsidenten als "oberste Dienstbehörde" verunklart, so ist noch einmal daran zu erinnern, daß der Ministerpräsident allein weder Beamte ernennen noch befördern kann. Diese Befugnisse stehen - wie ebenfalls bereits erwähnt²⁾ - kraft Gesetzes in der Regel dem Staatspräsidenten und dem Obersten Rat für den öffentlichen Dienst, und nur ganz ausnahmsweise auch dem Kabinett oder dem Fachminister

1) Vgl. § 2 des Gesetzes für die ausführende Behörde Nr. 50 vom 4. April 1964 (GaB).

2) Vgl. oben, S. 36.

zu (§ 24 Abs.3 Buchst. a und b IBG)¹⁾. Auch besitzen der Ministerpräsident keine und die Fachminister nur eine sehr beschränkte Disziplinarstrafgewalt²⁾.

Allerdings können die Beamten vom zuständigen Fachminister versetzt oder beurlaubt werden. Das Gesamtbild ergibt jedoch, daß es eine oberste Dienstbehörde in einem dem deutschen Beamtenrecht vergleichbaren Sinne nicht gibt, wenn auch niemand bezweifelt, daß die Mitglieder der Regierung (Ministerpräsident, Fachminister) weisungsbefugt, d.h. ihre dienstlichen Anordnungen unbedingt zu befolgen sind.

Man kann jedoch nach §§ 2 IBG, 1 Buchst. b IDG den Ministerpräsidenten - ebenso wie jeden einzelnen Ressortminister - und die Behördenleiter schlechthin - natürlich abgestuft - ohne weiteres als "Dienstvorgesetzte"³⁾ im Sinne der §§ 3 Abs.2 Satz 1 BEG, 3 Abs.2 Satz 1 LBG-NW bezeichnen, denn sie sind nach dem Verwaltungsaufbau grundsätzlich zuständig "für die beamtenrechtlichen Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten" der ihnen nachgeordneten Beamten.

Zu diesen Dienstvorgesetzten gehören die Leiter (Präsidenten) zentraler Oberbehörden (wie etwa Oberster Rechnungshof, Zentralbank, Amt für Eisenbahnen, Post- und Fernmeldeamt, Hafenamt usw.) ebenso wie etwa der Gouverneur (mutasarrif)⁴⁾, der eine Provinz verwaltet, der Rektor der Universität Bagdad⁵⁾ oder der Bürgermeister einer großen (qadā') oder kleinen Gemeinde (nāhiya).

Ich habe in diesem Zusammenhang recht zwanglos von "Dienstbehörden", "Oberbehörden", Behördenleitern usw. gesprochen, um mich einer dem deutschen Leser vertrauten Ausdrucksweise zu bedienen, und glaube auch, daß ich dabei dem deutschen Behördenbegriff, der selbst in der deutschen Gesetzessprache und der einschlägigen Fachli-

1) Vgl. oben, S. 41 f.

2) Vgl. oben, S. 50 f.

3) Zum Begriff vgl. z.B. H.J.Wolff, a.a.O., S. 397 f.

4) Vgl. § 22 des Irakischen Gesetzes für die Verwaltung der Provinzen Nr. 16 vom 25.März 1945 (GVP).

5) Vgl. § 21 Buchst.a des Irakischen Gesetzes für die Universität Bagdad Nr. 28 vom 15.September 1958.

teratur - wie ich bemerkt habe - noch keineswegs einheitlich gebraucht wird¹⁾, wenigstens einigermaßen entsprochen zu haben. Der Leser sollte jedoch wissen, daß sich in keinem irakischen Gesetz eine Definition oder Umschreibung findet, die dem deutschen Behördenbegriff in etwa entsprechen könnte. Es wird sogar noch lange dauern, bis sich überhaupt eine einigermaßen gesicherte organ-schaftliche Schau durchsetzen wird. Vorläufig wird gerade das Verhältnis zum "Vorgesetzten" (im weiteren Sinne) noch mehr oder weniger rein "personal" und vom Rang her, d.h. nicht organschaftlich und funktionell, verstanden. Als Vorgesetzter wird - wie könnte es bei einer auf "Amtsstufen" aufbauenden Hierarchie auch anders sein - schlechthin derjenige angesehen, der kraft seines Amtes und seiner persönlichen Amtsbezeichnung in einer höheren Amtsstufe eingereiht ist. Das ist auch schon deswegen der Fall, weil organschaftliche Kompetenzen, Delegationsermächtigungen und Instanzenzüge gesetzlich nicht so klar vorgeordnet sind wie im deutschen Recht.

So ist "Vorgesetzter" eben jeder, der im Rang vorgeht, sei es der Inhaber einer "Übergeordneten" Amtsstelle in einer ganz anderen oder innerhalb derselben "Behörde". Deswegen hat sich auch bisher kein verengter Vorgesetztenbegriff, etwa im Sinne des § 3 Abs.2 Satz 2 LBG-NW auszubilden vermocht, wonach Vorgesetzter lediglich derjenige ist, welcher "einem Beamten für seine dienstliche (amtliche²⁾) Tätigkeit Anweisungen erteilen kann".

§ 9 : Näheres zu den Beamtenpflichten

I. Die Grundverpflichtungen

Mir ist bekannt, daß man für das deutsche Beamtenrecht einzelne Pflichten des Beamten zu gruppieren und auf diese Weise auf Grundverpflichtungen zurückzuführen

- 1) Vgl.hierzu etwa Forsthoff, a.a.O., S.386 ff.; Jellinek, a.a.O., S.359; Mayer, a.a.O., S.93; Peters, a.a.O., S.115; H.J.Wolff, a.a.O., S.74 ff.
- 2) Vtl. nur "innerbehördlich" oder kraft instanziieller Überordnung "weisungsber-echtigt" ist. Vgl.hierzu H.J.Wolff, a.a.O., S.398.

versucht, die "hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums" (Art. 33 Abs.5 GG) entsprechen. Das gipfelt letztlich in einem "Beamtenethos"¹⁾, das hin und wieder als unzeitgemäß bezeichnet wird, jedoch nach geltendem deutschen Beamtenrecht, insbesondere auf Grund verfassungsrechtlicher Kennzeichnung der Rechtsbeziehung des Beamten zum Staat oder einem anderen Hoheitsträger als "Dienst- und Treueverhältnis" (Art. 33 Abs.4 GG) nicht einfach von der Hand gewiesen werden kann.

Da auch das irakische Beamten-Dienstverhältnis auf Dauer angelegt, ferner öffentlich-rechtlicher Natur ist und der Beamte ein staatliches Amt versieht, drängen sich Parallelen geradezu auf. Dieses Gefühl wird noch dadurch verstärkt, daß der irakische Gesetzgeber - wie bereits erwähnt²⁾ - mit Bezug auf Beamtenpflichten noch schweigsamer ist als die deutschen Gesetzgeber des Beamtenrechts (vgl. etwa §§ 52 - 78 BBG; §§ 55 - 84 LBG-NW). Er setzt, so kann man folgern, insoweit hinreichende Einsicht beim Staatsvolk voraus, d.h. er sieht keine besondere Notwendigkeit, einzelne Pflichten zu normieren, es sei denn, die Erfahrung hätte gelehrt, daß bestimmte Pflichten nicht mehr so ernst genommen werden, wie es ihm erforderlich erscheint.

Demgemäß ist eigentlich mit dem Art. 17 der Irakischen Verfassung, der den Beamten verpflichtet "dem Volke zu dienen", bezüglich der Amtsverpflichtung alles Notwendige gesagt. Daraus ergibt sich z.B. ohne weiteres seine Pflicht zur Unparteilichkeit, es ergeben sich aber auch umfassendere Treue- und Gehorsampflichten.

Daß der Beamte dem Volke, besser vielleicht gesagt: dem Staate, zu dienen hat, d.h. ein "Staatsdiener" ist, wird im Irak von niemandem ersthaft bezweifelt. Daß er kraft besonderer dienstrechtlicher Verbundenheit mit dem Staat seine eigenen Interessen den staatlichen Belangen unterzuordnen hat, ist im Grunde ebenso selbstverständlich. Ein Beamter, der gegen seinen Dienstherrn zu

2) Vgl. oben, S.45 ff.

1) Vgl. etwa Wertenbruch, ZfBR 1960, S. 200 ff.

"streiken" wagte, würde gemäß §§ 109, 110 IStG wegen kriminellen Unrechts streng bestraft.

So kann man auch von einer grundlegenden Treueverpflichtung reden, d.h. von einer bestimmten inneren Grundhaltung im Sinne einer "Gesinnungspflicht"¹⁾, einer "festen inneren Bindung eines ... Menschen an einen anderen Menschen oder an eine Idee"²⁾, welche die Pflicht zur Unparteilichkeit und zu einem - im ganzen - gerechten Verhalten gegenüber den Bürgern bereits in sich trägt³⁾. Diese Treuepflicht trägt in etwa - vergleichbar dem deutschen Beamtenrecht - sogar so etwas wie einen "lehns herrschaftlichen" Gedanken in sich. Zwar hat es ein Lehnswesen im deutschrechtlichen Sinne in den islamischen Staaten nie gegeben, aber die religiösen Hintergründe des Kalifats und die aus ihnen folgende, im ersten Abschnitt dieser Arbeit geschilderte Entwicklung des alten islamischen Beamtenrechts hat doch zu einer Art personalem "Patrozinium" geführt, das wegen der Unklarheit eines abstrakten, von Menschen losgelösten Staatsbildes und wegen der starken sowie nach wie vor traditionsbewußten Familien- und Sippenbindung des irakischen Volkes noch immer nachwirkt. Infolge dieser hergebrachten Umstände erstreckt sich der Treuegedanke allerdings weniger auf den Staat als solchen als auf den Herrschaftsgedanken, an dem man als Beamter teilhat, weniger auf das Volk in seiner Gesamtheit als auf einzelne Menschen, insbesondere auf die jeweils Regierenden, weswegen die Irakische Verfassung in Art. 17 betonen mußte, der Beamte diene "dem (ganzen) Volke". Daß dieser Verfassungssatz in einem gewissen Spannungsverhältnis zum "Hergebrachten" und noch Faktischen steht, ist nicht zu bezweifeln. Daß darin gewisse Gefahren für die Rechtspraxis liegen, die um der Gerechtigkeit für Alle willen langsam überwunden werden müssen, ist ebenso klar. Jedenfalls verhindert dieser Treuegedanke, daß die

1) Jellinek, a.a.O., S.357.

2) H.J.Wolff, a.a.O., S. 430.

3) Vgl. H.J.Wolff, a.a.O., S. 430.

beamtenrechtliche Treuenpflicht mit jener "des privatrechtlichen Dienstvertrages eines ... Angestellten gleichgesetzt werden"¹⁾ könnte, und auch damit ist - m. E. zu recht und in Zukunft beizubehalten - im Ansatz wiederum der öffentlich-rechtliche Charakter des irakischen Beamten-Dienstverhältnisses sichtbar geworden.

Dieser Treuegedanke bedarf keiner eidlichen Beto-
nung und Bewußtmachung, ganz abgesehen davon, daß reli-
giöse Hintergründe einer Eidesleistung, wie sie z.B.
nach § 58 BBG, Art. 80 LV-NW und § 61 LBG-NW grundsätz-
lich (mit religiöser Beteuerungsformel) vorgeschrieben
ist, entgegenstehen. Demgemäß gibt es im Irak keinen
Treueid²⁾.

Der Treuegedanke und die Notwendigkeit, den Staats-
willen verwaltungsmäßig zu "exekutieren", führen zur
Gehorsamsverpflichtung des Beamten, bei welcher die
"Eigenverantwortlichkeit" jedes einzelnen Beamten mehr
oder weniger stark berücksichtigt sein kann.

Während das deutsche Beamtenrecht "die volle persön-
liche Verantwortung" jedes Beamten sehr deutlich betont
(vgl. §§ 56 BBG, 59 LBG-NW), finden sich im irakischen
Beamtenrecht solche Normen nicht. Dennoch wird man nicht
sagen können, daß der irakische Beamte willenlos den An-
ordnungen seines Vorgesetzten unterworfen wäre, d.h.
"blind" zu gehorchen hätte³⁾.

Daß er zur Befolgung des Gesetzes verpflichtet ist,
ergibt sich ohne weiteres aus seiner allgemeinen Dienst-
pflicht. Im übrigen hat er nach § 4 Abs.1 Buchst.a IDG
die Anweisungen seiner Vorgesetzten zu befolgen. Das ist
sicherlich ein Rechtssatz, der sich im Grundsatz auch
im deutschen Beamtenrecht findet (§§ 55 Satz 2 BBG, 58
Satz 2 LBG-NW) und lediglich dort durchbrochen ist, wo
kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift eine Wei-
sungsgebundenheit nicht besteht (wie etwa nach Art.114
Abs.2 Satz 1 GG).

1) Vgl. Peters, a.a.O., S.267, der klar betont, daß es sich
hier um zweierlei (aliud) handelt.

2) Anders z.B. in Syrien. Vgl. hierzu Barudie, a.a.O., S.244.

3) Was die Kommentatoren des deutschen Beamtenrechts
als Gegensatz zu den deutschen Regelungen herausstel-
len. Vgl. etwa Fischbach, a.a.O., S.423, Rdnr.III; Plog-
Wiedow, a.a.O., zu § 55, Rdnr. 4.

Die Antwort auf die Frage, was rechtens ist, wenn der Vorgesetzte etwas Gesetzwidriges befiehlt, ist nicht dem IBG oder IDG zu entnehmen, sie ergibt sich vor allem aus dem Irakischen Zivilgesetz (IZG) und dem Irakischen Strafgesetz (ISTG).

Nach § 219 Abs.1 IZG trägt der Staat die Verantwortung, wenn ein Beamter einem Dritten in Ausübung seines Amtes Schaden zugefügt hat. Zu betonen ist, daß der Beamte die volle persönliche Verantwortung dem Staat gegenüber trägt, d.h. ihm regreßpflichtig ist und auch disziplinarisch bestraft werden kann.

Im § 219 Abs.2 IZG ist festgelegt, daß der Beamte von dieser Verantwortung befreit ist, wenn er nachweisen kann, daß er den Schaden nicht wissentlich verursacht und alle Vorsichtsmaßregeln zu seiner Abwendung getroffen hat¹⁾.

Nach § 45 ISTG geht der Beamte straffrei aus, wenn er auf den Dienstbefehl seines Vorgesetzten hin gehandelt oder sich in dem Glauben befunden hat, einen Dienstbefehl auszuführen.

Er ist ebenfalls straffrei, wenn er in guter Absicht die Bestimmungen der Gesetze vollzogen oder etwa geglaubt hat, die Tat falle in seinen Zuständigkeitsbereich. Verletzt das ihm aufgetragene Verhalten in grober Weise einen Bürger (nach deutschem Sprachgebrauch: seine "Würde") oder ist es verfassungswidrig, so ist er von jeder dienstlichen oder strafrechtlichen Verantwortung befreit, wenn er an die Gesetzlichkeit der Anordnung geglaubt hat und nachweisen kann, daß er alle notwendigen Maßnahmen in Betracht gezogen hat²⁾.

Das sind gewiß keine Regelungen, wie sie das deutsche Beamtenrecht zur eigenen persönlichen Verantwortlichkeit des Beamten enthält. Dem irakischen Beamten obliegt zwar, wie sich aus den zitierten Normen ergibt, ein Prüfungsrecht und eine Prüfungspflicht, aber er kann sich letzthin der Ausführung des Befehls nicht ent-

1) Vgl. Hakim, a.a.O., S.487; Scharif, a.a.O., S.426, IZG.

2) Vgl. Jassim, a.a.O., S. 350.

ziehen, sondern allenfalls seiner eigenen Verantwortlichkeit. Zu erklären ist diese Regelung aus dem hergebrachten (personalen) Treuegedanken, von dem ich bereits sprach, aus der hierarchischen Struktur der Amtsstellen, die eine gewisse Rechtsvermutung für die Rechtmäßigkeit des vom Inhaber eines höheren Amtes Befohlenen, aber auch - und wahrlich nicht zuletzt - aus den englischen Einflüssen, denen das moderne irakische Beamtenrecht ausgesetzt war.

Der geschädigte Dritte kann sich jedenfalls an den Staat halten und dieser (der Dienstherr) denjenigen Beamten zur Verantwortung ziehen, der die letzte Verantwortung für den rechtswidrigen Befehl trägt, d.h. ihn verursacht und verschuldet hat. Das ist nach deutschem Beamtenrecht unter der Voraussetzung, daß der Vorgesetzte trotz Gegenvorstellung die Anordnung "bestätigt" (§§ 56 Abs.2 Sätze 3 und 4 BBG, 59 Abs.2 Sätze 3 und 4 LBG-NW) nicht anders. Hier ist der Befehlsempfänger sogar grundsätzlich "von der eigenen Verantwortung ... befreit", es sei denn - und dies ist die einzige Einschränkung - daß er dem Befehl wegen erkennbarer Strafbarkeit oder wegen drohender Verletzung der "Würde des Menschen" trotz Bestätigung nicht folgen durfte. Insoweit scheint mir der deutsche Beamte, der einen rechtswidrigen Befehl exekutiert, im Ergebnis sogar besser geschützt als der irakische.

Dasjenige, was H.J.Wolff "Amtswalterpflichten" nennt¹⁾, und was ich die eigentliche Dienstverpflichtung nennen möchte, kann man nicht im einzelnen generell regeln, und darüber schweigt sich auch der irakische Gesetzgeber - ebenso wie der deutsche - weitgehend aus. Sie resultiert zunächst generell aus der Amtspflicht, gesetzmäßig zu handeln, und speziell aus der Kompetenz und den Befugnissen derjenigen Behörde, bei welcher der Beamte seinen Dienst leistet, noch spezieller aus dem Amtsbereich (behördlichen Kompetenz-Ausschnitt), den der

1) H.J.Wolff, a.a.O., S. 431 ff.

jeweilige Beamte wahrzunehmen hat. Beamte tun im Irak - ebenso wie in Deutschland - ganz Verschiedenes. Es ist ein großer Unterschied, ob sich z.B. ein Polizeibeamter, ein Lehrer, ein Kanzlei-Inspektor oder etwa ein Beamter eines Gesundheitsamtes "mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen" hat (§§ 54 Satz 1 BBG, 57 Satz 1 LBG-NW). Der eine Beamte wird seine Arbeitskraft weniger, der andere mehr intensivieren müssen, der eine wird sich lediglich auf "Bürostunden" konzentrieren können, der andere auch "Überstunden" in Kauf nehmen müssen. Das Wort "Hingabe" appelliert wiederum an eine ethische Grundhaltung, auf die im Irak ebensowenig verzichtet werden kann wie in Deutschland. Sie hat auf die Ausübung des jeweiligen Amtes adäquat konzentriert zu sein.

Selbstverständlich ist, daß der Beamte seine Dienststunden einzuhalten hat, d.h. dem Dienst nicht ohne Erlaubnis fernbleiben darf (§ 56 IBG). Nach Abs.1 von § 56 IBG sind auch generelle Dienstzeiten im Grundsatz festgelegt, jedoch werden die Dienststunden durch die Ministerien im Verordnungswege konkretisiert. Gemäß § 56 Abs.2 IBG kann jeder Behördenleiter die Erlaubnis seines Fachministers zur Änderung der Dienststunden seiner Behörde einholen.

In aller Regel arbeiten die irakischen Beamten (vor allem klimatisch bedingt) weniger als 8 Stunden täglich. Der Behördenchef kann jedoch die tägliche Dienstzeit bis zu der in § 56 Abs.1 IBG vorgesehenen Grenze verlängern, wenn zwingende dienstliche Gründe dies erfordern.

Auch der irakische Beamte unterliegt - ebenso wie der deutsche - grundsätzlich keiner Residenzpflicht, aber es ist üblich, daß die Beamten in der Nähe ihrer Dienststelle wohnen.

II. Einzelne Pflichten:

Hier ist, weil auch im irakischen Beamtenrecht (§ 4 Abs.1 Buchst. b IDG) besonders und an markanter Stelle aufgeführt, zunächst die Amtsverschwiegenheit zu behan-

deln, die z.B. von H.J. Wolff¹⁾ unmittelbar zu den "Amtswalterpflichten" gerechnet wird.

Sie scheint ganz allgemein für derart bedeutsam und unabdingbar gehalten zu werden, daß sie z.B. im Irak nicht wesentlich anders ausgeprägt ist als in Deutschland. Hier wie dort besteht sie zum Schutze des Staates und jedes "einzelnen Staatsbürgers, der vielfach seine finanziellen, wirtschaftlichen und sonstigen persönlichen Verhältnisse gegenüber Behörden offenbaren muß und deshalb auf strengste Verschwiegenheit aller im öffentlichen Dienst Tätigen einen Anspruch hat"²⁾. Will man graduieren, so kann man in Anbetracht der §§ 62, 63 BBG, 65, 66 LBG-NW und der einschlägigen irakischen Bestimmungen auch sagen, daß die Amtsverschwiegenheit in erster Linie den Belangen des Staates, in zweiter Linie denen des Staatsbürgers dient, der ebenfalls ein Interesse an der Geheimhaltung hat³⁾.

Der irakische Gesetzgeber hat bezüglich der Amtsverschwiegenheit der Beamten⁴⁾ in § 4 Abs.1 Buchst. b IDG bestimmt:

"Der Beamte soll selbst nach der Beendigung seines Dienstes Tatsachen, die ihm in seiner amtlichen Eigenschaft bekannt geworden sind, geheimhalten, wenn deren Enthüllung das Wohl des Staates oder eines Bürgers gefährdet, sowie solche Tatsachen, welche von seinen Vorgesetzten für geheimhaltungsbedürftig erklärt worden sind."

Die Formulierung ähnelt, soweit auch aus dem Dienstverhältnis Ausgeschiedene noch der Pflicht zur Geheimhaltung unterliegen, weitgehend derjenigen der einschlägigen deutschen Vorschriften (vgl.z.B. § 61 Abs.1 Satz 1 BBG).

Soweit die Tatsachen, die geheimzuhalten sind, umschrieben werden, bestehen Formulierungsunterschiede.

1) a.a.O., S. 433.

2) Plog-Wiedow, a.a.O., zu § 61, Rdnr. 1.

3) Vgl. Ambrosius u.a., a.a.O., S. 295 f.

4) Für richterliche Beamte gilt dasselbe nach § 52 Buchst. a IRG.

Der deutsche Beamte braucht "Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen" (§§ 61 Abs.1 Satz 2 BBG, 64 Abs.1 Satz 2 LBG-NW) nicht zu verschweigen. Dem irakischen Beamten ist im Ergebnis dasselbe gesagt durch den Hinweis auf "das Wohl des Staates oder eines Bürgers". Beide haben ein Überschreiten dieser Grenzen selbst zu verantworten. Beiden kann auch durch ausdrückliche Kennzeichnung einer Tatsache als "Geheim" jede Möglichkeit einer Selbstentscheidung genommen sein. Die Kennzeichnung kann nach irakischem Recht schriftlich oder mündlich erfolgen.

Nach § 121 ISTG wird derjenige Beamte, "der eine Tatsache, die ihm in seiner amtlichen Eigenschaft bekannt geworden ist und von der er weiß, daß er Dritte über sie nicht informieren darf, einem Dritten enthüllt ... mit bis zu einem Jahr Gefängnis und Geldbuße mit nicht mehr als 100 Dinar (= ca. 1000,-- DM) oder mit einer dieser Strafen bestraft.

Die Strafe beträgt bis zu fünf Jahren Gefängnis, wenn der Beamte weiß oder wissen mußte, daß die Enthüllung das Wohl des Staates gefährdet".

Da der irakische Beamte - abgesehen vom Fall ausdrücklicher Kennzeichnung als "Geheim" - schwerlich wird überschauen können, wann er hätte wissen müssen, daß das Ausplaudern einer bestimmten Tatsache "das Wohl des Staates gefährdet", wird er gut daran tun, mehr oder weniger alle ihm dienstlich bekannt gewordenen Tatsachen für sich zu behalten. -

Die Vorschriften über die "Nebentätigkeit" unterstreichen im deutschen ebenso wie im irakischen Beamtenrecht die Amtsverpflichtung des Beamten zu hingebender und gewissenhafter Ausführung des Dienstes, sollen jedoch auch Gefährdungen des Ansehens des Staates oder des Beamten vermeiden helfen. Ein Beamter, der z.B. bei einer mit wirtschaftlichen Aufgaben befaßten Behörde beschäftigt und zugleich - für sich - gewerblich tätig wäre, könnte von den Bürgern wohl kaum noch als "dem Volke dienender" Organwalter angesehen werden.

Zu unterscheiden ist jedoch - im irakischen Recht nicht ausdrücklich ausgesprochen, im deutschen Beamtenrecht deutlich geschieden (vgl. §§ 64 ff. BBG, 67 ff. LBG-NW) - zwischen nebenamtlicher und außerdienstlicher Nebentätigkeit. Nebenamtliche Tätigkeit (Nebenbeschäftigung) - vgl. etwa § 64 Satz 1 BBG - ist dabei die "neben dem Hauptamt ausgeübte, mit diesem nicht verbundene, auf öffentlich-rechtlicher Anstellung beruhende Tätigkeit im öffentlichen Dienst"¹⁾. Sie kann als solche dem Ansehen des Staates oder dem des Beamten kaum schädlich sein, sondern wird sogar für den Staat (das Gemeinwohl) nützlich sein, weswegen der Beamte auch seinem Dienstherrn gegenüber verpflichtet ist, auf Verlangen eine nebenamtliche Tätigkeit zu übernehmen oder fortzuführen (§§ 64 BBG, 67 LBG-NW). Der Staat wird in diesem Falle, damit der Beamte nicht über Gebühr in Anspruch genommen und mit Bezug auf die Dienstleistung im Hauptamt, zu berücksichtigen haben, daß der Beamte auch ein ihm übertragenes Nebenamt oder eine Nebenbeschäftigung im öffentlichen Dienst wahrzunehmen hat.

Die einschlägigen irakischen Nebenbeschäftigungsvorschriften finden sich in § 4 Abs.2 Buchst. a und b sowie in § 5 IDG.

Danach ist der Beamte verpflichtet, jede Nebentätigkeit zu übernehmen, zu der ihn sein Dienstvorgesetzter auffordert. Dagegen sind außerdienstliche Nebentätigkeiten, die der privaten Initiative des Beamten entspringen, grundsätzlich verboten. So spricht z.B. § 4 Abs.2 Buchst. a IDG ausdrücklich aus, daß der Beamte sich nicht als Händler für landwirtschaftliche oder industrielle Produkte betätigen darf. Es ist ihm überhaupt nicht gestattet, auf irgendeine Weise nebenberuflich Geld zu verdienen. Er darf sein Geld auch nicht verleihen. Kredit für sich selbst aufnehmen darf er - ohne Genehmigung seines Dienstvorgesetzten - nur in Höhe eines Betrages, der die Hälfte seines Jahresgehalts nicht übersteigt.

Verboten ist es hingegen z.B. nicht, ohne Genehmigung
1) Bochalli, a.a.O., zu § 67, Rdnr.1; Vgl. auch Hildebrandt u.a., a.a.O., zu § 67, Rdnr. 2.2 u. Fischbach, a.a.O., zu § 64, Rdnr. III u. IV 1.

gung Aktien zu kaufen, Grundstücke und private Stiftungen zu verwalten oder sich um das Vermögen seiner Eltern, Großeltern, Kinder, Geschwister oder das seiner Frau zu kümmern, soweit es sich um reine Vermögensverwaltung handelt.

Soweit die Aufnahme einer Nebentätigkeit verboten ist, kann der Beamte um Erlaubnis bitten (§ 5 Abs.1 IDG). Zuständig für die Erteilung der Genehmigung ist die Regierung. Sie wird die Erlaubnis schriftlich erteilen, wenn eine "Notwendigkeit" besteht, oder wenn die Nebentätigkeit auch dem "Allgemeinwohl" zugute kommt.

Dem Beamten ist es jedoch nicht gestattet, einer erlaubten Nebentätigkeit während der Dienststunden oder in seiner Dienststelle nachzugehen. Die Dauer der Genehmigung ist auf der dem Beamten erteilten Urkunde zu vermerken. Sie kann auf Antrag verlängert werden. -

Wie bereits erwähnt¹⁾, kennt auch das irakische Beamtenrecht - außer dem Verbot standeswidriger Nebenbeschäftigung - weitere außerdienstliche Pflichten, die aus dem besonderen Vertrauen resultieren, das dem Beamten "mit der Anstellung entgegengebracht wird"²⁾. Das deutsche Beamtenrecht erwähnt dies lediglich mit einem Generalsatz (§§ 54 Satz 2 BBG, 57 Satz 2 LBG-NW), der dem deutschen Beamten eigentlich nur abverlangt, sich wie ein ordentlicher Staatsbürger zu benehmen, auch die geltenden moralischen und ethischen Anschauungen zu achten³⁾ und alles zu vermeiden, was sein und des Staates Ansehen gefährden könnte⁴⁾.

Das irakische Beamtenrecht führt darüber hinaus einige außerdienstliche Pflichten besonders auf. So ist es z.B. dem Beamten nicht gestattet, sich gewerblich zu betätigen (§ 4 Abs.2 Buchst. c IDG), Karten zu spielen (§ 4 Abs.2 Buchst. d IDG) oder sich betrunken in der Öffentlichkeit zu zeigen (§ 4 Abs.2 Buchst. e IDG). Außerdem ist es ihm durch § 4 Abs.2 Buchst. f IDG⁵⁾ verboten,

1) Vgl. oben, S. 46.

2) Peters, a.a.O., S. 271.

3) Plog-Wiedow, a.a.O., zu § 54, Rdnr. 15.

4) Vgl. Peters, a.a.O., S. 271.

5) Ähnlich § 32 Abs.1 des Irakischen Vereinigungsgesetzes Nr. 1 vom 1. Januar 1960 u. Art. 82 IrakVerf für die Mitglieder der Streitkräfte.

"sich politischen Vereinigungen und Clubs anzuschließen, sich parteipolitisch zu betätigen und politische Artikel in Zeitungen oder Zeitschriften zu veröffentlichen, sei es unter seinem eigenen oder einem angenommenen Namen".

Insoweit besteht also ein gravierender Unterschied zum geltenden deutschen Beamtenrecht. Während die deutschen Beamten Mitglieder der bestehenden Parteien sein dürfen und lediglich angewiesen sind (§§ 53 BBG, 56 LBG-NW), sich bei ihrer politischen Betätigung einer gewissen Zurückhaltung zu befleißigen, ist dem irakischen Beamten jedes politische Engagement untersagt. Der Hauptgrund ist klar: Es soll nach außen hin eine Neutralität gewahrt bleiben, die jedem Gedanken an ein "Parteilich-Sein" den Boden entzieht.

Ich weiß, daß dieses Argument auch in Deutschland nach wie vor diskutiert wird, und daß viele deutschen Beamten deswegen keiner Partei angehören, weil sie dies für unerträglich mit ihrem Beamtenstatus halten, meine jedoch, daß die deutsche Regelung durchaus adäquat ist, d.h. weder dem Staat, noch dem Anschein des einzelnen Beamten abträglich ist, wenn der Beamte diejenige Zurückhaltung wahrt, die sich aus seiner Stellung und aus seiner Amtsverpflichtung ergibt.

Ob dieselbe Regelung meinem Staat zuträglich wäre, ist äußerst schwer zu sagen. Es besteht bereits eine gewisse Tendenz, die Meinungsäußerungsfreiheit jedem Staatsbürger zukommen zu lassen. Der Art. 29 IrakVerf, der sie gewährleistet, enthält keinen Gesetzesvorbehalt. Die irakische Verfassung führt jedoch keinen dem Art. 21 GG vergleichbaren Verfassungssatz auf, und es gibt den bereits wörtlich wiedergegebenen § 4 Abs.2 Buchst.f IDG und den Art.32 IrakVerf, der besagt:

"Kein Mitglied der bewaffneten Streitkräfte darf sich einer Partei oder politischen Gesellschaft anschließen. Die Verbreitung politischen und parteipolitischen Gedankengutes unter den bewaffneten Streitkräften gleich welcher Art ist strengstens verboten".

So sind die Beamten und Soldaten im Irak derzeit ein wenig anders gestellt als die übrigen Staatsbürger. Sie dürfen allerdings, sofern öffentliche Wahlen stattfinden¹⁾, nach Art. 39 IrakVerf an diesen teilnehmen, d.h. ihr staatsbürgerliches Stimmrecht ausüben, da bezüglich des in Art. 39 IrakVerf gewährleisteten allgemeinen Wahlrechts bisher keine beamtenrechtlichen Einschränkungen normiert worden sind.

Auch gibt es auf der Grundlage des bereits erwähnten²⁾ Irakischen Gewerkschaftsgesetzes Nr. 1 vom 1. Januar 1960 gewerkschaftliche Gruppen, denen auch Beamte beitreten können. Diese Gruppen sind jedoch nicht mit den in §§ 91 BBG, 103 LBG-NW gemeinten "Gewerkschaften und Berufsverbänden" vergleichbar.

§ 10 : Beamtenrechte

Das deutsche Beamtenrecht beginnt - ebenso wie bei den Pflichten - so auch bei den Rechten mit einem Generalsatz, der dem Beamten und seiner Familie die Sorge und den Schutz des Dienstherrn zusichert (§§ 79 BBG, 85 LBG-NW). Im Lichte dieses Generalsatzes sind alle nachfolgenden Normen des Rechte-Katalogs zu sehen und zu verstehen. Er zeigt sehr deutlich, daß es sich beim Beamten-Dienstverhältnis um kein Arbeitsverhältnis handelt, in dem jede einzelne Leistung des Beamten durch eine einzelne "Gegenleistung" (do ut des) abgegolten wird. Der Beamte hat ganz generell zu dienen, der Dienstherr sorgt für ihn und seine Familie "im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses". Er hat den Beamten auch "bei seiner amtlichen Tätigkeit und in seiner Stellung als Beamter" zu schützen. Gegenüber diesen generalisierten, schlechthin auf den Status des Beamten bezogenen Sorge- und Schutzpflichten des Dienstherrn treten die einzelnen Rechte des Beamten in den Hintergrund: Sie sind sekundärer Natur und lediglich

1) Letztmalig im Jahre 1958.

2) Oben, S. 47 f.

Beispiele der Sorge- und Schutzpflicht.

Einen solchen Generalsatz, der z.B. die Charakterisierung des Beamtengehalts als "Lohn" für geleistete Arbeit als fragwürdig erscheinen lassen muß, kennt das irakische Beamtenrecht nicht.

Dennoch wird man nicht sagen können, daß er dem irakischen Beamtenrecht völlig fremd wäre. Er kann sich allerdings hier nur als Schlußfolgerung aus Einzelregelungen ergeben. Um das zu demonstrieren, beginne ich mit Darlegungen zur

I. Besoldung.

Nach ständiger deutscher Rechtsprechung¹⁾ und herrschender Lehre²⁾ stellen die Dienstbezüge des deutschen Beamten weder eine "Leistungsvergütung (Lohntheorie)", noch einen "Unterhalt ohne Gegenleistung zur Behebung einer Bedürftigkeit (wie z.B. die Sozialhilfe)" dar, sondern sie beruhen auf dem Grundsatz der "Alimentation"³⁾. Man kann gedanklich, moralisch und ethisch bei einer eigenverantwortlich tätigen Person keine unparteiische und gerechte Erfüllung amtlicher Aufgaben (vgl. § 52 Abs.1 BBG), erst recht keine berufliche "Hingabe" (§ 54 BBG) entlohnen, sondern denjenigen, der diese Grundhaltung aufbringt, lediglich von der Sorge für sein persönliches Wohl entlasten⁴⁾. Demgemäß sollen die Dienstbezüge einen "standesgemäßen Unterhalt" sichern⁵⁾.

Das sagt aber im Ergebnis auch z.B. Scharif für das irakische Beamtenrecht. Er meint, die Dienstbezüge seien nicht Gegenleistung für tatsächlich geleistete Arbeit, sondern es sei ihr Zweck, einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren. Deswegen müsse ihre Höhe der Stellung des Beamten in der Gesellschaft und seinem Amt entsprechen⁶⁾.

1) Vgl. z.B. BVerfGE 8,1; 16,94; BGHZ 16,200, BVerwGE 16, 148.

2) Vgl. etwa Wertenbruch, in ZfBR 1963, S.200 ff. mit weiteren Nachweisen.

3) H.J. Wolff, a.a.O., S. 447 mit weiteren Nachweisen.

4) Ebenso Wertenbruch, in ZfBR 1963, S. 205.

5) Vgl. Fischbach, a.a.O., zu § 82, Rdnr. I; Peters, a.a.O., S. 272; Plog-Wiedow, a.a.O., zu § 82 Rdnr. 1 u.3.

6) Scharif, a.a.O., S. 302, VerwR.

Die irakischen Regelungen bestätigen diese Thesen. Um das aufzuzeigen, werde ich mich unter Heranziehung deutscher Fachworte hier zunächst bemühen, Näheres zu den Dienstbezügen des irakischen Beamten zu sagen.

Die einschlägigen Bestimmungen sind nicht in einem besonderen "Besoldungsgesetz", sondern im IBG enthalten. Das IBG kennt nach seinem § 3 Abs.1 neun Besoldungsgruppen¹⁾ mit aufsteigenden Grundgehältern. Der § 6 Abs.1 IBG sieht ferner Festgehälter vor, die an Behördenchefs und besonders exponierte Beamte gezahlt werden²⁾.

Der Anspruch auf Dienstbezüge entsteht mit der Begründung des Beamten-Dienstverhältnisses. Die Besoldungsgruppe (Amtsstufe), speziell das Grundgehalt, ist in der Ernennungsbescheid festgelegt.

Insoweit ist es nun erforderlich, zunächst klarzustellen, daß die Dienstbezüge des irakischen Beamten sich - ebenso wie nach deutschem Besoldungsrecht (vgl. etwa §§ 5 - 22 LBesG-MW) - aus dem Grundgehalt und Zuschlägen zusammensetzen. Stets ist das Grundgehalt (die Eingruppierung) auch der bestimmende Ausgangspunkt für die Höhe der Zuschläge.

Das Grundgehalt wird - wie in Deutschland - unabhängig von der jeweiligen Lebens-Situation des betreffenden Beamten festgesetzt. Es ist insbesondere gleichgültig, ob der Bewerber unverheiratet oder verheiratet ist, kinderlos ist oder Kinder hat, besondere berufliche Repräsentationsverpflichtungen hat oder sonstige Aufwendungen machen muß, die seine Lebenshaltung belasten. Allein die Einstufung auf Grund der Schul- und Fachausbildung sowie der Prüfungsleistungen³⁾ bestimmt jeweils über die Höhe des Grundgehalts.

Zum Grundgehalt können eine Reihe von Zuschlägen gezahlt werden, mit denen der Dienstherr seine Sorge-

1) Identisch mit den z.B. auf S.63 dieser Arbeit so genannten "Amtsstufen"

2) Danach erhält z.B. der Präsident des Obersten Rates (vgl. hierzu oben, S.40 f.) monatlich 220 Dinar (= ca. 2.200,--DM und jedes Mitglied dieses Rates 200 Dinar (= ca. 2.000,-- DM).

3) Vgl. oben, S. 40 ff.

pflicht unterstreicht. Es gibt Zuschläge:

- a) wegen erhöhter Lebenshaltungskosten,
- b) Kinderzuschläge,
- c) örtliche Zuschläge und
- d) Zulagen,

ferner - hier am Rande erwähnt - Reise- und Umzugsvergütungen.

Die Bestimmungen über den Zuschlag wegen erhöhter Lebenshaltungskosten sind in § 4 IBG und in der zugehörigen Verordnung Nr. 3 vom 17. März 1954 enthalten.

Der Gesetzgeber versucht, mit diesem Zuschlag eine ständige Angleichung der Grundgehälter an die wirtschaftliche Situation des Landes zu vermeiden. Weil während und in den ersten Jahren nach dem zweiten Weltkrieg starke Preissteigerungen auch im Irak zu verzeichnen waren, wurde dieser Zuschlag geschaffen. Er wird jeweils dann gewährt, wenn die gesetzlich umschriebenen Voraussetzungen vorliegen, was seitdem bejaht wird. Für jede Besoldungsgruppe ist ein bestimmter Zusatzbetrag wegen erhöhter Lebenshaltungskosten vorgesehen. Er ist - innerhalb jeder einzelnen Besoldungsgruppe - unterschiedlich hoch für Ledige und Verwitwete, für Verheiratete ohne Kinder oder mit einem Kind oder Witwer mit einem oder zwei Kindern und für Verheiratete mit mehr als einem Kind oder für Witwer mit mehr als zwei Kindern.

Der eigentliche Kinderzuschlag (b) ist gemäß § 4 IBG mit dem Zuschuß wegen erhöhter Lebenshaltungskosten verknüpft und richtet sich ebenso wie dieser nach der Höhe des Grundgehalts. Für jedes einzelne Kind wird ein Zuschlag gezahlt.

Grundsätzlich wird der Kinderzuschlag dem Beamten nur bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes gewährt, jedoch kann eine Weiterzahlung bis zur Vollendung des 22. Lebensjahres erfolgen, wenn das Kind sich noch in der Schul- oder Berufsausbildung befindet. Tritt das Kind in den öffentlichen Dienst ein oder heiratet die Tochter, für die bisher ein Zuschlag gewährt wurde, so wird die Zahlung eingestellt.

Was ich hier in Anlehnung an den irakischen Gesetzestext (§ 52 Abs.1 IBG) "örtliche Zuschläge" nenne, darf nicht mit dem "Ortszuschlag" des deutschen Beamtenrechts (vgl. etwa §§ 12 ff. LBesG-NW) verwechselt werden. Der irakische örtliche Zuschlag wird nur dann gezahlt, wenn der Beamte an einem Ort Dienst zu leisten hat, dessen gesellschaftliche, sozialhygienische und wirtschaftliche Situation die Zahlung erforderlich macht, es sei denn, daß der Beamte an diesem Ort seinen ständigen Wohnsitz hat. Dieser Zuschlag ist u.a. ein Mittel, auch für entlegene Ortschaften Beamte zu gewinnen, die dort freiwillig Dienst tun, und sie zugleich ein wenig für den Verzicht auf normale Zivilisations-Umstände oder für höhere Aufwendungen zu entschädigen. Dieser Zuschlag darf höchstens bis zu 15 % des Grundgehalts betragen. Er stellt eine Unbequemlichkeitszulage, kombiniert mit einer Art "Trennungsentschädigung" dar.

Daneben gibt es nach § 51 IBG eine Reihe weiterer Zulagen, so z.B. für die Mitwirkung bei Seuchenbekämpfungsaktionen, für Dienstleistungen bei Ambulanzen, ferner für Schwestern, die in einem Militärhospital arbeiten oder für Veterinärmediziner.

Gemäß § 52 Abs.2 IBG werden dem Beamten und seiner Familie Reise- und Umzugskosten vergütet, wenn er für eine Amtsstelle in einer Behörde ernannt wird, die außerhalb seines bisherigen Wohnortes ihren Sitz hat, oder wenn er an einen anderen Dienstort versetzt oder abgeordnet wird. Die Einzelheiten sind in der VO über Reise- und Umzugskostenvergütungen Nr. 33 vom 7. August 1956 geregelt.

Alle Dienstbezüge werden monatlich und postnumerando gezahlt.

Über Versorgungsbezüge nach dem Irakischen Pensionsgesetz Nr. 33 vom 18. April 1966 werde ich im Zusammenhang mit der Darstellung des Eintritts in den Ruhestand berichten.

II. Beförderung

Trotz der im deutschen Beamtenrecht ausdrücklich betonten Sorgepflicht des Dienstherrn (§§ 79 BBG, 85 LBG-NW) besitzt der deutsche Beamte nach ständiger Rechtsprechung¹⁾ und ganz herrschender Lehre²⁾ keinen Rechtsanspruch auf Beförderung. Das ist im Irak ebenso, wenn der Fall und kann auch nicht anders sein, weil nicht für alle Beamten Beförderungsstellen vorhanden sind und die Leistung des jeweiligen Beamten für seine Beförderung-Chance bestimmend sein muß.

Andererseits muß - ebenso wie mit Bezug auf die Anstellung, für jeden Bewerber - durch allgemeinverbindliche Regelungen gesichert sein, daß dem Beamten kein Unrecht dadurch geschieht, daß ihm ein anderer Beamter grundlos vorgezogen wird (vgl. §§ 23, 8 Abs. 1 Satz 2 BBG).

Den Begriff der Beförderung klärt das irakische Recht nicht. Man wird darunter eine Erhöhung des Grundgehalts (über das für die bisherige "Amtsstufe" mit seinen Alterszulagen vorgesehene Grundgehalt hinausgehend) oder die Verleihung einer höheren Amtsbezeichnung oder - im Regelfall (wie nach §§ 9 BLV, 9 LVO-NW) - beides zusammen zu verstehen haben³⁾.

Nach §§ 18, 19 IBG sind die allgemeinen Voraussetzungen für eine Beförderung die folgenden:

- a) Es muß eine freie, im Beamten-Stellenplan vorgesehene Amtsstelle vorhanden sein (§ 19 Abs.1 Buchst. a IBG).
- b) Der zu Befördernde muß unter den Mitbewerbern der Befähigste für das neu zu besetzende Amt sein (§ 19 Abs.1 Buchst. b IBG)⁴⁾.
- c) Er muß ein bestimmtes Dienstalter nachweisen können, das nach § 19 Abs.1 Buchst. c IBG auf jede einzelne Amtsstufe abgestimmt ist.

1) Vgl. etwa BVerwGE in ZfBR 1963, S. 352.

2) H.J. Wolff, a.a.O., S. 413; Fischbach, a.a.O., zu § 23, Rdnr. IV; Plog-Wiedow, a.a.O., zu § 23, Rdnr. 8.

3) Zum Begriff Beförderung vgl. etwa Plog-Wiedow, a.a.O., zu § 23, Rdnr. 1.

4) Zum Nachweis der Befähigung müssen ggf., so z.B. von Ärzten, Lehrern u. Ingenieuren, akademische Zeugnisse (gleichzusetzen akademischen Graden) vorgelegt werden.

Der Beförderungsvorschlag geht vom Leiter derjenigen ~~gan~~ Behörde aus, bei welcher der Beamte Dienst tut. Er ist an die Beförderungskommission des jeweiligen Fachministeriums zu richten. Diese Kommission trifft eine Vor-Auswahl und leitet ihre Vorschläge an den "Obersten Rat"¹⁾ weiter, der über die Beförderung entscheidet²⁾ und die Beförderungs-Urkunde ausstellen läßt. Soweit in dieser Urkunde nichts anderes vermerkt ist, gilt als Tag der Beförderung der Tag der Anstellung im neuen Amt.

Gegen die Vorauswahl-Entscheidung der Beförderungskommission kann sich der von ihr betroffene Beamte binnen 10 Tagen (ab Bekanntgabe dieser Entscheidung) mit der Beschwerde wehren (§ 23 IBG). Wird er vom "Obersten Rat" abgelehnt und ein anderer befördert, so braucht er für jedes spätere Beförderungsverfahren eine neue Empfehlung von Seiten der zuständigen Beförderungskommission.

Bringt die Beförderung die Versetzung zu einer anderen Behörde mit sich, so muß der Beförderte eine sechsmonatige Probezeit ablegen, die um höchstens weitere 6 Monate verlängert werden kann (§ 20 Abs.1 IBG). Hält der Behördenleiter ihn danach für unfähig, das neue Amt zu verwalten, so schickt er ihn zu seiner alten Dienststelle zurück. Gegen diese Maßnahme, die ihn zurückstuft, kann der Beamte binnen 30 Tagen Beschwerde beim Obersten Rat einlegen. Dessen Entscheidung ist endgültig (§ 20 Abs.2 IBG).

III. Urlaub

Ebenso wie dem deutschen Beamten (§§ 89 BBG, 101 LBG-NW) steht jedem iranischen Beamten ein Recht auf Urlaub bei Belassung der vollen Dienstbezüge zu, sei es auf Erholungsurlaub oder auf Urlaub aus besonderem Anlaß.

1) Vgl. oben, .. 40 ff.

2) In Syrien und Ägypten entscheiden die Fachminister über die Beförderung. Vgl. Barudie, a.a.O., S.238; Tamauwie, a.a.O., S. 660.

Der Erholungsurlaub ist der "normale Urlaub" (§ 43 Abs.1 IBG), dessen Dauer nach Maßgabe folgender Formel zu errechnen ist: Jeder Beamte erhält für je 10 Diensttage einen Tag Urlaub zugesprochen. Er braucht ihn nicht als Jahresurlaub zu nehmen, sondern kann ihn aufsparen, und zwar bis zu 180 Tagen. Nach § 43 Abs.3 IBG dürfen ihm jedoch nie mehr als 120 Tage Urlaub hintereinander bewilligt werden.¹⁾

Das Lebensalter der Beamten und die Besoldungsgruppe haben im Irak keinen Einfluß auf die Dauer des Urlaubs. Für den Beamten ist es in jedem Falle gleich, in welchem Lebensalter er steht und welcher Amtsstufe er angehört.

Wer als Lehrer an Schulferien partizipiert, erhält keinen gesonderten Erholungsurlaub. Der Fachminister kann ihn sogar während der Ferien zur Erfüllung von Erziehungsaufgaben heranziehen, muß ihm jedoch zumindest 45 Ferientage im Jahr als Urlaubstage belassen.

Die übrigen Beamten müssen um Urlaub schriftlich nachsuchen. Dem Antrag muß spätestens binnen sechs Monaten entsprochen werden, gerechnet vom Tage der Antragstellung an. Allerdings darf durch die Urlaubsgewährung eine Gefährdung des allgemeinen Wohls nicht eintreten (§ 43 Abs.2 IBG). Über das Urlaubsgesuch entscheidet der Fachminister oder der von ihm hierzu Ermächtigte, gegebenenfalls der Behördenleiter (§ 43 Abs.7 IBG).

Erkrankt der Beamte während seines Urlaubs, so kann er, wenn er ein ärztliches Zeugnis vorlegt, nach § 6 der Verordnung über Beurlaubungen wegen Krankheit Nr. 76 vom 16. Dezember 1959, die Unterbrechung des Erholungsurlaubs herbeiführen.

Nach Beendigung des Urlaubs ist der dienstfähige Beamte verpflichtet, pünktlich seinen Dienst wieder anzutreten. Er kann gemäß § 37 Abs.2 IBG entlassen werden, wenn er sich nicht - bei Inlandsaufenthalt - innerhalb

1) Wobei nach Abschnitt 8 der Anweisung des Finanzministers über den Erholungsurlaub Nr. 14 vom 1. April 1960, in der Urlaubszeit liegende Feiertage grundsätzlich als Urlaubstage gerechnet werden.

von sieben Tagen oder - bei Auslandsaufenthalt - binnen 30 Tagen nach erfolgter Aufforderung von seiten seines Behördenchefs zum Dienst meldet.

Urlaub kann ferner gewährt werden wegen Krankheit¹⁾, Schwangerschaft, aus sonstigen zwingenden Gründen (Sonderurlaub) oder wegen eines Studiums, das im dienstlichen Interesse liegt.

Der Krankheitsurlaub unter Belassung der vollen Dienstbezüge währt nach § 46 Abs.1 Buchst. a und b IBG nicht unbegrenzt²⁾. Wer keinen Urlaubsanspruch wegen Krankheit mehr hat, kann anschließend den ihm zustehenden Erholungsurlaub nehmen. Bei Fortdauer der Krankheit über einen evtl. noch nachzugewährenden Krankheitsurlaub ohne Dienstbezüge (bis zu 180 Tagen) hinaus, wird der Beamte in den Ruhestand versetzt (§ 46 Abs.3 IBG).

Eine Ausnahme-Vergünstigung erhält der an Tuberkulose erkrankte Beamte. Ihm wird ein Krankheitsurlaub bis zu zwei Jahren unter Belassung der vollen Dienstbezüge gewährt. Danach muß allerdings auch er, sofern er seine Dienstfähigkeit nicht wiedererlangt hat, nach § 46 Abs.4 IBG in den Ruhestand versetzt werden.

Die schwangere Beamtin kann, wenn sie ihrem Behördenchef ein ärztliches Attest über das voraussichtliche Datum der Niederkunft vorlegt, zwei Wochen vor der Entbindung beurlaubt werden. Ihr gesamter Urlaub wegen Schwangerschaft beträgt sechs Wochen.

In § 50 Abs.1 IBG sind ferner die Voraussetzungen für einen Studienurlaub im dienstlichen Interesse (Weiterbildung) normiert, der - ebenfalls unter Belassung der vollen Dienstbezüge - für ein Studium im In- oder Ausland vom Fachminister im Einvernehmen mit dem Finanzminister gewährt werden kann.

Schließlich besteht für jeden Beamten die Möglichkeit, Urlaub bis zu höchstens 180 Tagen ohne Besoldung zu nehmen, falls er keinen Erholungs- oder Krankheitsurlaub mehr zu beanspruchen hat. Über den Antrag ent-

1) § 46 IBG in Verbdg.m.der VO über Urlaub wegen Krankheit Nr. 76 vom 16.Dezember 1959.

2) Bis zu 120 Tagen, nachfolgend 90 Tage mit der Hälfte der Dienstbezüge.

scheidet der Behördenleiter. -

Gewiß weichen einige der vorstehend dargestellten Regelungen zu wesentlichen Rechten der irakischen Beamten von den entsprechenden Vorschriften des deutschen Beamtenrechts ab. Aber man wird kaum sagen können, daß der irakische Staat nicht ebenfalls seine dienstherrliche Sorgepflicht kennt und sie beachtet. Berücksichtigt man, daß dem arbeitsrechtlich Beschäftigten im Irak bei weitem nicht derjenige Schutz zukommt, der diesem Personenkreis in Deutschland gewährt ist, so ist die Sicherung des Beamten sicherlich noch viel eindrucksvoller.

§ 11 : Die Beendigung des Beamten-Dienstverhältnisses

Ebenso wie das deutsche kennt auch das irakische Beamtenrecht eine Reihe von Beendigungsgründen, die allerdings nicht unter einem Titel (wie in Abschnitt II,5, §§ 28 ff. BBG) oder gar in einer Norm (wie in § 30 LBG-NW) eines Beamtengesetzes ohne weiteres überschaubar zusammengestellt sind, sondern in verschiedenen Gesetzen (z.B. dem IGB, IDG oder dem IPG) aufgesucht werden müssen.

Auch im irakischen Beamtenrecht sind jedoch die Beendigungsgründe abschließend geregelt, d.h. Entlassungsverfügungen dürfen zum Schutz des Beamten auf keine anderen als die normierten Gründe gestützt werden, und die in diesen Vorschriften angegebenen Voraussetzungen ertragen keine Analogie.

Die Beendigungsgründe sind - neben dem Tod des Beamten:

Entlassung,
Eintritt in den Ruhestand und
Entfernung aus dem Dienst.

Es ist selbstverständlich, daß der Tod des Beamten das Beamten-Dienstverhältnis beendet, denn es handelt sich beim Beamten um ein streng persönliches Dienen. Deswegen gibt es auch im irakischen Beamtenrecht keine dem

§ 30 LBG-NW vergleichbare Norm, die diesen Beendigungsgrund überhaupt erwähnt.

Beim Tode eines Beamten haben seine gesetzlichen Erben z.B. nach Maßgabe der §§ 2, 31 und 32 IPG Anspruch auf Hinterbliebenenversorgung.

I. Entlassung

Auch im irakischen Beamtenrecht gibt es eine Entlassung kraft Gesetzes, auf Grund Gesetzes und auf Antrag des Beamten.

Der Beamte ist - ebenso wie nach §§ 29 BBG, 32 LBG-NW - kraft Gesetzes entlassen, wenn er die irakische Staatsangehörigkeit verliert. Es kann - wie bereits erwähnt¹⁾ - kein Ausländer irakischer Beamter werden oder sein. Selbstverständlich hat der kraft Gesetzes entlassene Beamte keinerlei Ansprüche mehr gegen den Staat.

Die Entlassung auf Grund Gesetzes, d.h. kraft obligatorischen und konstitutiven Ausspruchs der zuständigen Behörde sieht das Gesetz in den in § 37 IBG aufgeführten Fällen vor.

Gemäß § 37 Abs.1 IBG ist derjenige Beamte zu entlassen, der an die Behörde eines anderen als seines bisherigen Wohnortes versetzt ist und dort nicht nach Ablauf einer bestimmten Frist den Dienst angetreten hat. Erscheint er - unter Anrechnung der normalen Reisezeit - nicht binnen fünf Tagen,²⁾ so hat ihn der Behördenchef der neuen Behörde zum Dienstantritt binnen einer Woche aufzufordern. Kommt der Beamte dieser Aufforderung nicht nach, so wird er entlassen.

Entsprechendes gilt nach § 37 Abs.2 IBG für denjenigen Beamten, dessen Urlaubszeit abgelaufen ist, und der sich trotz Aufforderung seines Behördenleiters nicht binnen der gesetzlich festgelegten Frist zum Dienst meldet³⁾.

Die Folgen dieser Entlassung sind dieselben wie bei der Entlassung kraft Gesetzes.

1) Vgl. oben, S. 35

2) oder der in der Versetzungsurkunde angegebenen Tagen.

3) Vgl. oben, S. 33 f.

Das ist - ebenso wie im deutschen Beamtenrecht¹⁾ auch der Fall bei Entlassung auf Antrag (Verlangen) des Beamten.

Nach § 35 Abs.1 IBG kann der irakische Beamte zwar seine Entlassung verlangen, aber es ist nicht ausdrücklich gesagt, daß er dies "jederzeit" (so z.B. § 33 Abs.1 Satz 1 LBG-NW) tun dürfe, und Scharif²⁾ vertritt die Ansicht, daß der Beamte, der entlassen werden wolle, auf das Allgemeinwohl Rücksicht zu nehmen habe. Deswegen solle er seine Entlassung nicht zu "ungünstiger Zeit" verlangen. Gegebenenfalls müsse die für die Entlassung zuständige Behörde versuchen, die persönlichen Wünsche des Beamten und die dienstlichen Belange der Behörde miteinander in Einklang zu bringen. Letzteres würde im wesentlichen mit den Regelungen der §§ 30 Abs.2 BBG, 33 Abs.2 LBG-NW übereinstimmen. Zu beachten ist jedoch, daß der Beamte nach § 35 Abs.3 IBG seine Entlassung für einen bestimmten Termin beantragen kann und die zuständige Behörde gemäß § 35 Abs.2 IBG innerhalb von 30 Tagen ab Eingang des schriftlichen Gesuches über den Antrag auf Entlassung entscheiden muß. Geschieht dies nicht, so darf der Beamte vom Dienst fernbleiben. Stellt er seine Dienstleistung früher ein, so kann er disziplinarisch bestraft werden³⁾.

Während die kraft Gesetzes oder auf Grund Gesetzes entlassenen Beamten aller ihrer Rechte verlustig gehen und nicht mehr zu Beamten ernannt werden dürfen, kann der auf Verlangen entlassene Beamte jederzeit wieder eingestellt werden. Wer sich entlassen ließ, um Minister oder Abgeordneter zu werden oder (ohne Urlaub dafür zu erhalten) sich weiterzubilden, behält, wenn er wieder eingestellt wird, sogar seine Urlaubsansprüche (§ 49 IBG).

II. Eintritt in den Ruhestand

Auf Probe angestellten Beamten⁴⁾ ist der Eintritt in den Ruhestand verschlossen. Man wird trotz alters-

1) Vgl. §§ 34 BBG, 37 LBG-NW.

2) a.a.O., S. 238, VerwR.

3) Scharif, a.a.O., S. 380, VerwR.

4) Vgl. oben, S. 58 f.; auf Zeit angestellte Beamte kennt das irakische Recht nicht.

mäßiger Unbegrenztheit der Anstellung¹⁾ Personen, welche kurz vor Erreichung der Altersgrenze stehen, nicht mehr anstellen. Im übrigen werden Beamte auf Probe bei Vorliegen der Ruhestandsvoraussetzungen entlassen (vgl. § 14 Abs.2 IBG).

Der Eintritt in den Ruhestand ist also - genau wie grundsätzlich im deutschen Beamtenrecht (vgl. etwa § 44 LBG-NW; Ausnahme: § 49 LBG-NW) - den auf Lebenszeit angestellten (im Amt "bestätigten"²⁾) Beamten vorbehalten.

Die Beendigung des Dienstverhältnisses durch Eintritt in den Ruhestand erfolgt bei Erreichen der Altersgrenze, bei Dienstunfähigkeit und gegebenenfalls bei haushaltsrechtlicher Erledigung der Amtsstelle, in welcher der Beamte verwendet wird.

Nach § 3 Abs.4 IPG hat der Beamte normalerweise mit Vollendung des 63. Lebensjahres in den Ruhestand zu treten. Es gibt Ausnahmen von dieser Regel. So können z.B. höhere Richter danach noch bis zu fünf weiteren Jahren im Dienst bleiben (§ 3 Abs.5 IPG).

Wer 25 Jahre lang Dienst geleistet und das 50. Lebensjahr vollendet hat³⁾ oder - unabhängig von der Zahl seiner Dienstjahre - 60 Jahre alt ist, kann gemäß § 3 Abs.1 und 3 IPG auf seinen Antrag in den Ruhestand versetzt werden. Über den Antrag muß der Fachminister binnen 30 Tagen nach Eingang des Gesuchs entscheiden. Geht dem Antragsteller innerhalb dieser Frist keine Entscheidung zu, so ist er mit Ablauf der Frist in den Ruhestand versetzt und hat Anspruch auf die gesetzlichen Versorgungsbezüge.

Wer - wie im Regelfall - vom Obersten Rat angestellt worden ist⁴⁾, wird durch Verfügung des jeweiligen Fachministers oder der von ihm delegierten Behörde in den Ruhestand versetzt; die übrigen Beamten erhalten die entsprechende Verfügung von ihrer Anstellungsbehörde (Staatspräsident, evtl. Kabinett oder Fachminister⁵⁾).

1) Vgl. oben, S. 44.

2) Vgl. oben, S. 58.

3) Also wesentlich früher als nach §§ 42 Abs.3 BBG, 45 Abs.3 LBG-NW.

4) Vgl. oben, S. 40 f.

5) Vgl. oben, S. 36.

Mit Bezug auf die Beendigung des Dienstverhältnisses durch Dienstunfähigkeit unterscheidet der irakische Gesetzgeber zwischen festgestellter endgültiger Dienstunfähigkeit wegen körperlicher oder geistiger Mängel (§ 3 Abs.6 IPG) und infolge Nichtantritts des Dienstes nach abgelaufenem Krankheitsurlaub vermuteter Dienstunfähigkeit (§ 46 Abs.3 IBG), die ich bereits an anderer Stelle ¹⁾ angesprochen habe.

Festgestellt wird endgültige Dienstunfähigkeit auf Grund einer amtsärztlichen Untersuchung durch eine Kommission, der der Beamte sich kraft Verfügung seines Behördenleiters stellen muß. Er wird von dieser Kommission nur dann als dienstunfähig angesehen, wenn er nicht mehr - auch nicht in einer anderen Amtsstelle - verwendet werden kann.

Nach der Auffassung Scharifs²⁾ muß auch dem Beamten die Befugnis eingeräumt werden, den Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit zu beantragen und sich der amtsärztlichen Kommission freiwillig zu stellen.

Die Erledigung der Amtsstelle als Grund für den Eintritt in den Ruhestand (§§ 41 IBG, 3 Abs.7 IPG) ist nicht mit der Auflösung von Behörden gleichzusetzen, von der z.B. § 39 LBG-NW spricht. Gemeint ist in § 41 IBG lediglich eine Einsparung im Beamten-Stellenplan (mālāk), die ganz speziell die "Planstelle" des in ihr tätigen Beamten betrifft.

Nach § 41 IBG soll der betroffene Beamte möglichst in eine andere freie Amtsstelle, die auf gleicher Stufe steht, versetzt werden. Ist dies jedoch nicht möglich, so muß sich der Beamte entscheiden, ob er eine niedrigere Amtsstelle akzeptieren oder - falls er noch nicht pensionsberechtigt ist - aus dem Dienst ausscheiden will³⁾. Ist keine Stelle frei, so wird er in den Ruhestand versetzt.

1) Vgl. hierzu oben, S. 84.

2) a.a.O., S. 383, VerwR.

3) Scharif, a.a.O., S. 384, VerwR.

Im übrigen kann er wegen der Aufhebung seiner Amtsstelle Beschwerde beim Obersten Disziplinarausschuß einlegen, welcher nachprüft, ob diese Maßnahme rechtlich begründet war (§ 59 Abs.1 IBG)¹⁾. -

Bezüglich der Pensionsrechte des irakischen Beamten, die sich im wesentlichen aus dem Pensionsgesetz Nr. 33 vom 18. April 1966 (IPG) ergeben, gilt folgendes:

Grundregel ist (§ 2 Abs.1 IPG), daß er nur dann einen Ruhegehalts-Anspruch besitzt, wenn er mindestens 15 Jahre lang Dienst geleistet hat. Ist dies nicht der Fall, so erhält er nach § 2 Abs.2 IPG nur die sog. "Vergütung", d.h. einen Unterhaltsbeitrag, dessen Höhe in § 7 IPG festgelegt ist.

Das vom Dienstherrn zu zahlende Ruhegehalt²⁾ ist nach Maßgabe des § 6 IPG vom Oberpensionsamt auf der Grundlage der vom Beamten vorgelegten urkundlichen Unterlagen (Ernennungsbescheid usw.) zu errechnen. Dem in den Ruhestand Versetzten ist ein Berechnungsbescheid zu erteilen (vgl. § 8 Absätze 1 und 2 IPG). Ist der Beamte mit der Errechnung nicht einverstanden, so kann er fristgerecht Beschwerde bei einem "Untersuchungsrat" einlegen (§ 9 Abs.1 IPG), der von zwei Beamten des Finanzministeriums und jeweils einem Beamten desjenigen Fachministeriums gebildet wird, in dessen Fachbereich der in den Ruhestand versetzte tätig war. Gegen den Bescheid dieses Untersuchungsrates kann binnen 30 Tagen Rechtsbeschwerde beim Obergericht erhoben werden. Dessen Entscheidung ist das letzte Wort in dieser Streitsache (§ 9 Abs.5 IPG).

Dem in den Ruhestand Versetzten dürfen - auch bei einer großen Zahl von Dienstjahren - gemäß § 6 Abs.3 IPG nie mehr als 75 % des höchsten Grundgehalts, das er in den letzten drei Dienstjahren erhalten hat, zugesprochen werden.

Es ist im Irak nicht nur der Staat, der die Versorgungsbezüge aufbringt, sondern z.T. auch der Beamte

1) Auch hierzu, insbesondere zur Begründung der Aufhebung der Amtsstelle, vgl. Scharif, a.a.O., S. 384, VerwR.
2) zu dem noch ein Kindergeld hinzutreten kann.

selbst, der nach Art eines Pensionskassen-Systems ständig Beiträge ("Pensions-Anteile") von seinem Gehalt zu leisten hat. Die Beiträge richten sich nach der Höhe des Grundgehaltes (§ 5 IPG) und betragen bei einem monatlichen Grundgehalt von weniger als 50 Dinar (= rd. 500,-- DM) 7 %, bis zu 100 Dinar 8 %, bis zu 150 Dinar 9 % und bei mehr als 150 Dinar 10 % des Grundgehaltes.

Trotz dieser Beitragsleistungen kann der Beamte oder Ruheständler seine Pensionsrechte nach § 4 Abs.1 IPG verlieren, und zwar vor allem dann, wenn er strafgerichtlich verurteilt wird¹⁾. Es reicht hierzu - ohne Rücksicht auf Art und Dauer der Strafe - eine Verurteilung wegen eines Fälschungsdelikts oder wegen Diebstahls (§ 4 Abs.1 Buchst. c IPG). Dasselbe ist der Fall bei Verurteilung zu mindestens einem Jahr Gefängnis wegen einer Deliktstat, deren Begehung im Zusammenhang mit der Ausübung seines Amtes steht (§ 4 Abs.1 Buchst. b IPG) oder bei jeder Verurteilung zu drei Jahren Gefängnis oder mehr, es sei denn, es handle sich um ein nicht-politisches Delikt, ein Delikt, begangen in Notwehr oder zur Verteidigung der Familienehre (§ 4 Abs.1 Buchst. a IPG).

In den drei in § 4 Abs.1 Buchst. a bis c IPG geregelten Fällen erhalten die Familienangehörigen der Verurteilten die ihnen zustehenden Versorgungsbezüge, solange sich der Beamte oder Ruheständler im Gefängnis befindet. Auch kann der Beamte seine Pensionsrechte bei guter Führung im Augenblick der Löschung der Strafe wiedererlangen.

Beim Tode des Beamten geht nach § 32 Abs.1 IPG der Anspruch auf Ruhegeld oder Vergütung zu bestimmten Teilen auf folgende Personen über:

1. die Witwe oder Witwen,
2. die Mutter oder die Großmutter, wenn die Mutter verstorben ist,

1) Nach § 4 Abs.1 Buchst. b IPG auch dann, wenn er ohne Erlaubnis in den Dienst eines fremden Landes oder einer Internationalen Organisation eintritt. Dasselbe ist der Fall, wenn er die irakische Staatsangehörigkeit verliert (§ 4 Abs.1 Buchst. e IPG) und dann ohnehin kraft Gesetzes aus dem Dienstverhältnis entlassen ist. Vgl. oben, S. 86.

3. den Vater oder den Großvater, wenn der Vater verstorben ist,
4. die Söhne oder die Töchter, wenn sie ledig sind,
5. die Enkelsöhne und Enkeltöchter, wenn sie noch ledig sind und ihr Vater nicht mehr am Leben ist und
6. die Geschwister.

Die näheren Einzelbestimmungen hierzu und auch zu anderen Fragen des Versorgungsrechts enthält ebenfalls das Irakische Pensionsgesetz Nr. 33 vom 18. April 1966, zu dem ferner eine Reihe von Verordnungen des Finanzministers ergangen ist.

In diesem Zusammenhang erscheint mir noch erwähnenswert, daß der irakische Beamte gemäß § 43 IPG auf seine Pensionsrechte nicht verzichten kann. Jede Abmachung darüber ist unwirksam.

III. Entfernung aus dem Dienst

Über die Entfernung aus dem Dienst, sei sie befristet (faşl) oder endgültig (âzıl) habe ich bereits im Zusammenhang mit dem Disziplinarrecht¹⁾ berichtet.

Hier ist lediglich zu erwähnen, daß diese Ausstoßung aus dem Dienstverhältnis nicht - wie im Falle des "Verlustes der Beamtenrechte" (§§ 49 BBG, 52 LBG-NW) oder der Entfernung aus dem Dienst nach deutschem Recht (§§ 11 BDO, 11 DO-NW) - automatisch den Verlust des unter den Voraussetzungen des § 2 IPG erworbenen Anspruchs auf Versorgungsbezüge (Ruhegehalt oder Vergütung) zur Folge hat. Das ist nicht nur ein wesentlicher Unterschied zum deutschen Beamtenrecht, sondern auch der Hauptunterschied zwischen Entlassung²⁾ und Entfernung aus dem Dienst nach irakischem Recht. Ein Beamter, der pensionsberechtigt ist, wird sich sehr genau überlegen müssen, ob er dem Dienstherrn Anlaß zur Entfernung aus

1) Vgl. oben, S. 50.

2) Vgl. oben, S. 35 ff.

dem Dienstverhältnis geben will, sei es auf Grund unpünktlichen Dienstantritts oder seines eigenen Entlassungsgesuchs.

Der Verlust des Anspruchs auf Versorgungsbezüge kann - wie vorstehend dargelegt - nur nach Maßgabe des § 4 Abs.1 IPG eintreten, setzt mithin im wesentlichen keine disziplinarrechtliche, sondern eine strafgerichtliche Verurteilung voraus. Die Beurteilung, ob diese Regelung in ihrer präventiven oder Folgewirkung besser oder schlechter ist als die deutsche, überlasse ich dem Leser. Er wird jedoch zu berücksichtigen haben, daß die Versorgungsleistungen nach irakischem Recht auf einem ganz anderen, nämlich einer Art sozialrechtlichem Prinzip beruhen. Das tut sicherlich der öffentlich-rechtlichen Natur des Dienstverhältnisses als solchem keinen Abbruch, denn der Dienstherr kann auch im Rahmen einer solchen, von rein arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten geschiedenen Rechtsbeziehung seine Sorgspflicht im Rahmen seiner Möglichkeiten anders gestalten als das der deutsche Gesetzgeber getan hat. Die deutschen Regelungen, die den deutschen Beamten insoweit zum größten Teil wesentlich besser, zum anderen Teil aber auch schlechter stellen¹⁾, scheinen mir jedenfalls nicht zwingend geboten.

1) So z.B. durch die bereits zitierten §§ 49 BBG, 11 BDO, 52 LBG-NW, 11 DO-NW.

Nachwort

Mir ging es nicht nur darum, das irakische Beamtenrecht vorzuführen, sondern dem deutschen Leser auch gewisse Übereinstimmungen mit dem deutschen Beamtenrecht aufzuzeigen und auf klare Unterschiede aufmerksam zu machen.

Nachdem ich diese Arbeit vollendet habe, bin ich mit dem Beamtenrecht meines Staates nicht mehr ganz zufrieden und muß anerkennen, daß man es in mancher Hinsicht vervollkommen müßte. Aber wer könnte heute schon mit allen Gesetzen seines Landes zufrieden sein? Ich bin sicher, daß auch viele Fachleute des deutschen Beamtenrechts sich Reformen dieser Rechtsmaterie wünschen, und die vielen Normen zum deutschen Beamtenrecht haben mir auch gezeigt, daß ständig an seiner Fortentwicklung gearbeitet wird.

Aber an so manchem scheint mir doch - sowohl in Deutschland als auch im Irak - festzuhalten zu sein, weil es sich geradezu aus der "Natur der Sache", nämlich aus der Rechtsnatur jedes Beamten-Dienstverhältnisses ergeben dürfte. Das erweist gerade so manche Übereinstimmung des deutschen mit dem irakischen Beamtenrecht, das sicherlich ganz anderen Grundgedanken und Traditionströmen entspringt als das deutsche.

Gerade über das Fundamentale, das bei jeder rechtsvergleichenden Darstellung sichtbar werden wird, sollte man sich Gedanken machen, darüber jedoch die Einzelheiten nicht völlig übersennen, sie jedoch auch nicht überbewerten, denn sie wird jeder Staat so regeln müssen, wie es den Eigenheiten seines staatlichen Lebens, den Eigenarten und dem Entwicklungsstand seines Staatsvolkes und seinen finanziellen und sonstigen Möglichkeiten entspricht.

Auch um diese Einsicht selbst zu gewinnen und sie anderen Menschen zu vermitteln, habe ich die vorstehende Arbeit geschrieben.



مجلس الخدمة العامة

بغداد

مديرية التعيين

العدد -

التاريخ / /

أمر تعيين

بناء على توفر كافة الشروط القانونية المطلوبة في المادة السابعة والتاسعة من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ في الد خريج
الدراسة في
الذي أجراه المجلس لوظيفة بتاريخ فقد
قرر مجلس الخدمة العامة بقراره المرقم والمؤرخ في / / ١٩٦
تعيين في وظيفة في وزارة
في الدرجة من درجات القانون المذكور براتب قدره /-
دينارا شهريا على سبيل التجربة لمدة سنة واحدة في خدمة فعلية إجبارا من تاريخ مباشرته
للوظيفة .

رئيس مجلس الخدمة العامة

الدكتور محمد حسين آل ياسين

صورة منه الى :-

وزارة

وليا جميعون كافة الوثائق المطلوبة قانونا لتعيينه واجن حفظها في ائتمارته الشخصية
واعلامنا بتاريخ مباشرته .

وزارة المالية

وزارة الدفاع

مرفقية الحسابات العامة

مديرية المحاسبات العامة - ٢

مديرية الخزينة المركزية

مديرية التعيين

الموا اليه

REPUBLIK IRAK

(Staatswappen)

Der Oberste Rat für den
öffentlichen Dienst
B a g d a d
Abteilung für Ernennungen

AZ:

Datum

E r n e n n u n g s b e s c h e i d

=====

Nachdem Herr . . . , Absolvent der . . . , am . . .
die vom Obersten Rat für den öffentlichen Dienst
für die Dienststellung eines . . . vorgenommene
. . . bestanden und damit alle gesetzlich erforder-
lichen Voraussetzungen der §§ 7, 9 des Gesetzes
über den öffentlichen Dienst (Law for the Civil
Service) erfüllt hat, hat der Oberste Rat für den
öffentlichen Dienst durch seinen Beschluß Nr. . . .
vom . . . entschieden, Herrn . . . zum . . .
(Dienststellung) nach Besoldungsgruppe . . .
des obigen Gesetzes in dem Ministerium für . . .
zu ernennen bei einem Grundgehalt von . . . Dinar
monatlich.

Er wird zur Probe für ein Jahr vom Datum des
Dienstantritts ernannt und hat seine Tätigkeit
in vollem Umfange auszuüben.

Der Präsident
des Obersten Rates
für den öffentlichen Dienst

Anlagen

An das
Ministerium für . . .

In der Anlage übersenden wir alle zur Ernennung gesetzlich erforderlichen Urkunden.

Wir bitten Sie, diese in die Personalakte aufzunehmen.
Bitte informieren Sie uns über das Datum des Dienst-
antritts.

Verteiler:

Dem Finanzministerium
~~Dem~~ Verteidigungsministerium
~~Dem~~ Rechnungshof
Dem Rechnungshof II
Dem Zentralschatzamt
Der Abteilung für Ernennungen
Dem Betroffenen

بسم الله الرحمن الرحيم

نموذج رقم (٥)

رئاسة

مجلس الخدمة العامة
بمقتضى

مديرية التعيين



العدد -

التاريخ / / ١٩٦٠

الى وزارة

الموضوع / تبليغ قرار اعادة تعيين

كتابكم المرقم
بناء على توفر كافة الشروط القانونية المطلوبة في المواد السابعة والتاسعة والثانية والشرين من قانون
الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ في
لجنة
فقد قرر مجلس الخدمة العامة بقراره المرقم
والمؤرخ في / / ١٩٦٠ المعون ادناه اعادة تعيينه في وظيفة
في الدرجة
من درجات القانون المذكور براتب
شهريا اعتبارا من تاريخ مباشرته الوظيفة .
فدوره - /
درا و عهد بفيه اصبارته الشخصية مع الوثائق المطلوبة لاعادة تعيينه راجين اعلامنا بتاريخ مباشرته

صاحب خميس

سكرتير مجلس الخدمة العامة

(القــــــــــــــــرار)

المرفقات :-

(١) اضبارة شخصية (٢) عدم الحكومية (٣) نتيجة الفحص الطبي

صورة منه الى :-

وزارة المالية

وزارة الدفاع / الادارة

ديوان مراقب الحسابات العام

مديرية المحاسبات العامة / ٢

(Formular Nr. 5)

"Im Namen Gottes, des Gnädigen, des Barmherzigen"

(Staatswappen)

Präsidium des Obersten Rates
für den öffentlichen Dienst

B a g d a d

Abteilung für Ernennungen

AZ:

Datum \

An das

Ministerium für

Betrifft: Benachrichtigung über Wiederernennung

Bezug : Ihr Schreiben Nr. vom

Da alle gesetzlichen Voraussetzungen der §§ 7, 9 des Gesetzes über den öffentlichen Dienst (Law for the Civil Service) Nr. 24 aus dem Jahre 1960 erfüllt sind, hat der Oberste Rat für den öffentlichen Dienst durch seinen unten angeführten Beschluß Nr. vom entschieden, Herrn in dem Ministerium für als (Dienststellung) in der Besoldungsgruppe des obigen Gesetzes bei einem Grundgehalt von Dinar monatlich, vom Datum seines Dienstantritts gerechnet, wiederzuernennen.

Wir senden Ihnen seine Personalakte und alle erforderlichen Urkunden über die Wiederernennung zurück. Wir bitten Sie, uns über das Datum des Antritts seiner Tätigkeit zu informieren.

Sekretär des Obersten Rates
für den öffentlichen Dienst

B e s c h l u ß

=====

.
.
.

Anlagen:

- 1) Personalakte
- 2) Polizeiliches Führungszeugnis
- 3) Gesundheitszeugnis

Anlagen an:

Finanzministerium
Verteidigungsministerium
Rechnungshof
Rechnungshof II

L e b e n s l a u f

Am 1. Juli 1934 wurde ich als Sohn des Abteilungsleiters bei der Postverwaltung Sadik Al-Safar und seiner Ehefrau Nuriye in Bagdad geboren. Ich bin irakischer Staatsangehöriger.

Nach dem Besuch der Volksschule, der Mittelschule und der höheren Schule in Bagdad legte ich im Jahre 1955 die Reifeprüfung (Baccalaureat) ab und wurde zum Studium an der Universität Bagdad zugelassen.

Nach vierjährigem Studium der Rechtswissenschaften in Bagdad bestand ich 1959 die Abschlußprüfung und erhielt die "Licence of Law". Im Juli 1959 wurde ich zur Anwaltschaft zugelassen und war bis zum November desselben Jahres als Rechtsanwalt in Bagdad tätig.

Nach der Ableistung meines Militärdienstes als Reserveoffizier kam ich im April 1961 nach Deutschland. Seit dem Winter-Semester 1961/62 studiere ich an den Universitäten Freiburg, Köln und Bochum Rechtswissenschaften.

Von Juli 1965 bis August 1967 war ich - neben meinem Studium - als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für öffentliches Recht (Staats- und Verwaltungsrecht mit besonderer Betonung des Sozialrechts) von Herrn Professor Dr. Wilhelm Wertenbruch in Bochum tätig.

